

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Milan Kristian Vagenknecht**

**Financování volebních kampaní v judikatuře  
Nejvyššího soudu USA**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. duben 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 200 623 znaků včetně mezer.

.....

Milan Kristian Vagenknecht

V Praze dne 30. dubna 2023

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval docentu Marku Antošovi za to, že se odborného vedení mé diplomové práce ujal. Děkuji mu tímto za jeho cenné rady a postřehy, a stejně tak za přínosné konzultace s ním. Rovněž s láskou děkuji svým rodičům a uvědomělé kočce Cirille, která při čtení amerických judikátů a sledování videí k tomuto tématu věrně spala na mém klíně. Při této příležitosti rovněž děkuji i youtubovému kanálu Breaking Points, který v současnosti poskytuje jedno z nejkvalitnějších zpravodajství o americké politice.

# Obsah

Úvod .....	6
Část první – Regulace financování volebních kampaní v USA a v ČR obecně.....	9
1.1 Metody regulace volebních kampaní .....	9
1.2 Důvody pro a proti regulaci financování kampaní .....	12
1.2.1 Korupce .....	12
1.2.2 Vyrovnávání šancí a regulace růstu kampaňových výdajů .....	14
1.2.3 Problematika svobody projevu .....	15
1.3 Efektivita regulace volebních kampaní .....	17
1.3.1 Vztah <i>incumbent vs. challenger</i> .....	19
1.4 Právnícké osoby .....	21
Část druhá – Buckley v. Valeo (Přezkum zákona FECA).....	24
2.1 Aféra Watergate a zákon FECA .....	24
2.1.1 Finanční limity podle zákona FECA.....	26
2.2 Rozsudek Buckley v. Valeo (1976) .....	30
2.3 Přezkum ústavnosti finančních limitů – Distinkce příspěvků a výdajů.....	31
2.3.1 Přezkum příspěvkových limitů – Nejasné vymezení korupce .....	33
2.3.2 Přezkum výdajových limitů – Peníze jsou projev .....	34
2.4 Zhodnocení rozsudku Buckley .....	41
Část třetí– Regulace financování kampaní právníckými osobami v USA .....	43
3.1. Problematika regulace role právníckých osob ve volebním procesu.....	43
3.1.1 Regulace právníckých osob od roku 1975 .....	44
3.2 First National bank of Boston v. Bellotti (1978) .....	45
3.2.1 Pozadí.....	45
3.2.2 Rozsudek v kauze Bellotti.....	45
3.2.3 Zhodnocení a dopad rozsudku Bellotti.....	49
3.3 FEC v. Massachusetts Citizens for Life (1986) – Výjimka pro neziskové korporace .....	50
3.4 Austin v. Michigan Chamber of Commerce (1990) .....	51
3.4.1 Pozadí.....	51
3.4.2 Rozsudek Austin .....	52
3.4.3 Zhodnocení.....	54
3.5 Problematika tematických reklam .....	55
3.5.1 Tematické reklamy a kořeny tohoto problému v rozsudku Buckley .....	55

3.5.2 Test magických slov jako hranice mezi tematickou reklamou a volební kampaní .....	57
3.6 McConnell v. FEC (2003) .....	59
3.6.1 Zákon BCRA a regulace tematických reklam .....	59
3.6.2 Rozsudek McConnell .....	60
3.7 FEC v. Wisconsin Right to Life (2007).....	61
3.8 Citizens United v. FEC (2010) .....	63
3.8.1 Pozadí případu Citizens United v. FEC .....	63
3.8.2 Rozsudek Citizens United a jeho problémy .....	64
3.9 Důsledek rozhodnutí Citizens United.....	73
3.9.1 Vznik super PACů.....	73
3.9.2 Dopad super PACů na americkou politiku.....	75
3.9.3 Zhodnocení Citizens United a judikatury k regulaci financování kampaní právníckými osobami .....	76
Část čtvrtá – Obcházení příspěvkových limitů v USA.....	78
4.1. <i>Soft money</i> .....	78
4.1.1 Zrod fenoménu <i>soft money</i> .....	78
4.1.2 Volební skandál 1996.....	81
4.1.3 Zákon BCRA a jeho regulace <i>soft money</i> .....	82
4.1.4 Rozsudek McConnell v FEC (2003) – Přezkum zákona BCRA.....	84
4.2 McCutcheon v. FEC (2014) – Nové „ <i>soft money</i> “ .....	86
4.2.1 Pozadí.....	86
4.2.2 Rozsudek McCutcheon .....	87
4.2.3 Disent soudce Breyera a dopad rozsudku McCutcheon.....	88
Závěr.....	92
Seznam zdrojů a použité literatury .....	95
Abstrakt .....	105
Abstract.....	107

# Úvod

V posledních několika desetiletích bychom našli asi jen málo rozsudků Nejvyššího soudu USA, které by byly tak významné a zároveň tak kontroverzní jako ten, který vynesl ve věci *Citizens United v. FEC* v roce 2010. Tímto rozhodnutím totiž Nejvyšší soud umožnil zrod nechvalně známých „super PACů“, speciálních na oko nezávislých organizací, skrze které lze do amerických volebních kampaní „pumpovat“ takřka ničím neomezené množství peněz, čímž učinil americkou regulaci financování těchto kampaní *de facto* nefunkční. Tento rozsudek je přitom v americkém prostředí dlouhodobě terčem ostré kritiky, a to jak ze strany laické a politické, tak i odborné veřejnosti. Průzkumy veřejného mínění dokonce ukazují, že zvrácení (*overturning*) tohoto rozhodnutí si přejí zhruba tři čtvrtiny všech Američanů, a to napříč oběma hlavními politickými stranami.<sup>1</sup> Jsou přitom i odborníci, podle jejichž slov tento rozsudek podkopává samotnou podstatu americké demokracie a označují jej dokonce za nejhorší rozhodnutí tohoto soudu v moderní historii.<sup>2</sup> Nejvyššímu soudu se přitom kromě nepřesvědčivé argumentace v této věci vyčítá i údajný soudcovský aktivismus, jenž měl být podle mnohých motivovaný politickými preferencemi některých jeho členů.<sup>3</sup> Týká se to zejména soudců z tzv. konzervativního křídla Nejvyššího soudu, jehož vliv na soudě sílil už od 80. let a v současné době již na Nejvyšším soudě drží komfortní početní převahu šest ku třem.

Nicméně, bylo by zavádějící tvrdit, že rozsudek *Citizens United* samotný jako blesk z čistého nebe zničil do té doby fungující systém regulace volebních kampaní, jak by se někdy mohlo zdát z amerických médií. Zásadní problémy tohoto systému totiž bylo možné pozorovat po celou dobu jeho existence. Nezanedbatelnou zásluhu či snad vinu na tom přitom nese právě tamní Nejvyšší soud, o jehož judikatuře lze s lehkou nadsázkou říci, že se od sedmdesátých let

---

<sup>1</sup> BALCERZAK, A. Study: Most Americans want to kill ‘Citizens United’ with constitutional amendment. *The Center for Public Integrity*. 10. květen 2018. Dostupné na: <https://publicintegrity.org/politics/study-most-americans-want-to-kill-citizens-united-with-constitutional-amendment/>

<sup>2</sup> SACHS, A. The Worst Supreme Court Decisions Since 1960. *Time*. 5. říjen 2015. Dostupné na: <https://time.com/4056051/worst-supreme-court-decisions/>

<sup>3</sup> STONE, G. R. *Citizens United and Conservative Judicial Activism*. *University of Illinois Law Review*. 2012. str. 485-500. Dostupné na: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2954&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2954&context=journal_articles)

minulého století na podobě regulace volebních kampaní podílela více než samotný zákonodárce. Dle mého názoru lze prohlásit, že to byla právě jeho judikatura, která do této oblasti vnesla několik fundamentálních koncepčních problémů, jež se postupně rozrostly a ve svém důsledku způsobily erozi celého regulačního systému, která v rozsudku *Citizens United* spíše jen vyvrcholila. Tímto judikaturním vývojem se chci ve své práci zabývat a důkladně jej zmapovat.

Téma jsem si vybral kvůli svému dlouhodobému zájmu o americkou politiku a tamní Nejvyšší soud. Především jsem si jej ale zvolil proto, že tuto judikaturu považuji za velmi inspirativní z hlediska komparace, protože na ní podle mého názoru lze demonstrovat některé zákonitosti toho, jak regulace volebních kampaní fungují, resp. nefungují, pokud některé jejich klíčové prvky chybí, a důsledky z toho plynoucí. Mám také za to, že země jako Česká republika, kde například výdajové limity pro kandidáty fungují teprve deset let se může leccemu přiučit ze zkušeností Spojených států, kde s vlivem peněz na demokratické volby bojují už celé století. Přičemž již zde mohu konstatovat, že i na druhé straně Atlantiku řeší problémy, které až pozoruhodně připomínají některé, s nimiž se potýkáme u nás. V češtině jsem přitom o tomto tématu doposud našel jenom velmi málo, tedy alespoň pokud se týká recentní americké judikatury.<sup>4</sup> Z mých zkušeností je například relativně běžné, že někteří studenti práv už někdy slyšeli o precedentu *Buckley v. Valeo*, který je pro tuto judikaturu jakýmsi základním kamenem, ale pouze zanedbatelné množství z nich slyšelo o rozsudcích *Citizens United* nebo *McCutcheon*, které tuto oblast během poslední dekády dramaticky proměnily, a to navzdory významu, jaký tato judikatura v americkém prostředí má a jak silně politizována zde je.

První část práce budu věnovat objasnění některých základních institutů a konceptů, které v americkém systému regulace volebních kampaní hrají roli a jejich komparaci s českou úpravou, abych tím usnadnil čtenáři pochopení následujících částí, které se již věnují samotné judikatuře Nejvyššího soudu USA. Druhá část práce je potom zasvěcena detailnímu rozboru rozsudku *Buckley v. Valeo*, který jak už jsem naznačil, pokládám za pilíř celé této judikatury. Ve třetí a čtvrté části se potom budu zabývat dvěma paralelními judikaturními linkami, které na závěry ze zmíněného rozsudku *Buckley* navazují, přičemž každá se věnuje vlastní svébytné

---

<sup>4</sup> O této novější americké judikatuře stručněji pojednává například Říha, viz ŘÍHA, M. Právo křičet: K oprávnění státu zasahovat do volební soutěže v judikatuře soudů. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, str. 885-894. Velmi stručně se o novější judikatuře včetně případu *Citizens United* zmiňuje Benešová ve své bakalářské práci, viz BENEŠOVÁ, Z. *Financování americké prezidentské volební kampaně*. Praha, 2010. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd. Vedoucí práce: Doc. PhDr. Miloš Calda.

problematicke. První z těchto linek, rozebíraná v části třetí, vyvrcholila ve zmíněném rozhodnutí Citizens United (2010) a bude se týkat ústavnosti regulace financování volebních kampaní právníckými osobami. Druhá linka popisovaná ve čtvrté části se pak týká ústavnosti regulací, které usilují o zamezení obcházení amerických příspěvkových limitů, přičemž tato linka svůj dosavadní vrchol našla v rozsudku McCutcheon (2014).



# Část první – Regulace financování volebních kampaní v USA a v ČR obecně

## 1.1 Metody regulace volebních kampaní

Způsobů, jak lze regulovat financování volebních kampaní je poměrně velké množství. Těmi nejméně invazivními jsou zpravidla požadavky na transparentní financování těchto kampaní, a dále s nimi spojené přezkoumávání tohoto financování úřadem, u něhož v ideálním případě existují záruky jeho nezávislosti. Nejdůležitějším prostředkem této regulace se však jeví být přímá omezení zdrojů, z nichž volební kampaň může čerpat peníze. Ta fungují především ve formě finančních limitů, které lze v zásadě rozdělit na dva typy. Prvním jsou výdajové limity (*expenditure limits, spending limits*), jež regulují maximální množství finančních prostředků, které může kandidující subjekt nebo jiná osoba do své volební kampaně vložit. Tyto limity zavedla většina evropských států<sup>5</sup> a existují i v ČR, konkrétně ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu a v prezidentské volbě<sup>6</sup>, a to jak pro kandidující, tak nekandidující subjekty. Druhým typem jsou pak limity příspěvkové (*contribution limits*), které regulují maximální možnou částku, kterou může třetí osoba přispět určitému kandidátovi nebo politické straně. Česká republika má přitom svou obdobu příspěvkového limitu v zákoně o politických stranách, který omezuje maximální možný dar straně na 3 miliony korun.<sup>7</sup> Osobně mám ale za to, že by se *de lege ferenda* mělo začít uvažovat o tom, zda by neměl být zaveden další příspěvkový limit alespoň u prezidentské volby a nebylo tak možné, aby celou prezidentskou kampaň kandidátovi zaplatila jedna jediná osoba.

Hlavním specifikem amerického systému regulace kampaní potom je, že v něm absentují zmíněné výdajové limity, protože tamní Nejvyšší soud je v současnosti považuje za protiústavní.

---

<sup>5</sup> Viz databáze v: International IDEA, 41. ARE THERE LIMITS ON THE AMOUNT A CANDIDATE CAN SPEND? [www.idea.int](http://www.idea.int) [online]. © 2023 International IDEA [cit. 5. 2. 2023]. Dostupné na: 41. Are there limits on the amount a candidate can spend? | International IDEA

<sup>6</sup> § 16c odst. 2 a §16e odst. 8 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 37 a § 38a odst. 8 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

<sup>7</sup> § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

To se vztahuje jak na úroveň federální, tak na úroveň jednotlivých amerických států. Od rozsudku Citizens United z roku 2010 to navíc platí bez výjimky, protože Nejvyšší soud tímto rozhodnutím zrušil i limity pro nezávislé výdaje právnických osob. V USA tak najdeme pouze limity příspěvkové. Tato skutečnost je mnohými považována za původ problémů, které americký systém financování kampaní sužují. Konkrétně podle Issacharoffa<sup>8</sup> a Neuborna<sup>9</sup> například nemůže žádný racionální systém, tržní terminologií řečeno, regulovat pouze „nabídku“ a ignorovat „poptávku“ (po penězích na kampaň), protože jediným výsledkem takové regulace bude „černý trh“, tj. politici budou motivováni k obcházení příspěvkových limitů a neregulovanou poptávku se budou snažit uspokojit ilegálně. Nelson třeba používá přirovnání, že s regulací volebních kampaní se jedná analogicky o podobný problém jako s regulací drog, protože pokud poptávka po těchto produktech zůstane vysoká, vyplatí se s nimi nadále nelegálně obchodovat a dealeri si vždy najdou cestu, jak je ke svým zákazníkům dostat. Bylo by tak podle něj efektivnější zaměřit se na regulaci poptávky po kampaňových financích, stejně jako se v drogové politice soustředit vedle kriminalizace i na prevenci a léčbu závislosti.<sup>10</sup> Spojené státy přitom mají zažitě, jak vynalézaví tamní politici mohou být, pokud jde o vymyšlení způsobů, jak velkým dárcům obcházení zákonných příspěvkových limitů umožnit a dostat jejich peníze do volebních kampaní (viz část čtvrtá). Pokud tedy výdajové limity chybí, dotyčná právní úprava je, zdá se, odsouzena k věčnému boji s větrnými mlýny v podobě snah o obcházení příspěvkových limitů.

Zcela specifickým typem regulace jsou pak v americkém prostředí dobře známé systémy veřejného financování kampaní, které buď podmiňují nárok na podporu kampaně z veřejných prostředků tím, že kandidát omezí svoje výdaje na volební kampaň, anebo jej odměňují za to, že svou kampaň financuje z menších příspěvků (např. *matching funds* systémy). Tyto právní úpravy se v USA často označují jako „*clean election laws*“. Na rozdíl od českého veřejného financování politických stran jsou tyto systémy v zásadě založeny na principu, že kandidujícím subjektům přímo pomáhají financovat volební kampaň a nikoli, že jim pouze kompenzují náklady na

---

<sup>8</sup> ISSACHAROFF, S. On Political Corruption. *Harvard Law Review*. 19. srpen 2010, Vol. 124, No. 10-54, str. 119. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1661967](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1661967)

<sup>9</sup> NEUBORNE, B. Buckley's Analytical Flaws. *Journal of Law and Policy*. 1997, Vol. 6, No. 1, str. 116-117. Dostupné na: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1417&context=jlj>

<sup>10</sup> NELSON J. The Supply and Demand of Campaign Finance Reform. *Columbia Law Review*. 2000, Vol. 100, No. 524, str. 530. Dostupné na: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/clr100&div=26&id=&page=>

volební kampaně jako tomu je v České republice. Tyto zvláštní mechanismy se přitom jeví být jednou z možných alternativ, jak šance jednotlivých kandidátů ve volebních kampaních určitým způsobem vyrovnávat i přes absenci výdajových limitů, které Nejvyšší soud považuje za protiústavní.<sup>11</sup> Podobné návrhy již byly na federální úrovni dokonce předloženy, ale šance na jejich schválení se nejeví reálná.<sup>12</sup>

Hlavním dohledovým orgánem v oblasti regulace volebních kampaní je ve Spojených státech Federální volební komise, jejíž členové jsou v souladu s článkem 2 odstavec 2 americké ústavy jmenováni prezidentem a schvalováni Senátem USA. Původní systém obsazování tohoto orgánu byl přitom odlišný a usiloval o to, aby zde byl vyvážený vliv komor amerického Kongresu, prezidenta i obou hlavních politických stran, demokratů a republikánů, na složení Komise. Tento byl však ve zmíněném rozsudku Buckley v. Valeo zrušen jako protiústavní, a to právě pro rozpor s dotyčným článkem ústavy. Komisaři je přitom šest, jmenovaných na šest let. Je přitom stanoveno, že pouze maximálně tři komisaři mohou být členy té samé politické strany, což zabraňuje, aby jedna z hlavních stran v tomto orgánu dominovala. Tento systém je však silně kritizovaný jako neefektivní. Sudý počet v kombinaci s vyváženým ideologickým štěpením v komisi totiž často vede k patu 3 na 3, což silně snižuje akceschopnost celého orgánu a v důsledku toho je vyšetřování ze strany tohoto orgánu ukončeno již v raném stádiu.<sup>13</sup> Alternativně je jednou z možností například změna počtu členů na lichý počet s tím, že klíčový poslední člen by musel být bez stranické příslušnosti.

K americkým volbám je rovněž třeba připomenout, jakým způsobem probíhají. Řádné federální volby se v USA konají pravidelně ve dvouletých volebních cyklech a vždy v úterý, které následuje po prvním pondělí v měsíci listopadu. Z tohoto důvodu nelze v USA průběh volební kampaně časově ohraničit momentem vyhlášení voleb, protože volební kampaň formálně

---

<sup>11</sup> Už se však stalo, že Nejvyšší soud jeden z těchto *clean election* programů skutečně zrušil, a to v rozsudku Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett, 564 U.S. 721 (2011). Tento systém kandidátům financovaným z veřejných zdrojů finančně dorovnával částku, o kterou je „přeutrácelí“ jejich soupeři financovaní ze soukromých zdrojů. Nicméně, závěry z tohoto rozsudku nelze podle mého názoru zatím generalizovat.

<sup>12</sup> FOWLER, G. WEINER D. "Small Donor Matching in the 'For the People Act'" In: *Brennan Center for Justice* [online]. 20. září 2019. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/small-donor-for-the-people-act>

<sup>13</sup> NOTI, A. et al. Why the FEC Is Ineffective? In: *Campaign Legal Center* [online]. 8. srpen 2022. Dostupné na: <https://campaignlegal.org/update/why-fec-ineffective>

probíhá *de facto* pořád. V každém volebním cyklu se ve federálních volbách přitom obměňuje celá Sněmovna reprezentantů (dolní komora Kongresu) a jedna třetina Senátu USA (horní komora Kongresu). Každé čtyři roky se zároveň s tím konají volby prezidenta Spojených států amerických.

## 1.2 Důvody pro a proti regulaci financování kampaní

Účelů, které může regulace financování kampaní sledovat je přitom mnoho. Hned na úvod lze k tomu podotknout, že český Ústavní soud je výrazně benevolentnější při posuzování ústavněprávní legitimacy těchto účelů. Ústavní soud to potvrdil zejména v nálezu Pl. ÚS 11/17, v němž se vyjadřoval právě k současnému systému regulace financování volebních kampaní v České republice. Jeho opakem je americký Nejvyšší soud, jehož judikatura je od české diametrálně odlišná a který za jediný účel, který taková regulace může sledovat, považuje boj s korupcí, což tammím zákonodárcům, jak na federální, tak na státní úrovni, značně svazuje ruce.

### 1.2.1 Korupce

Oba soudy mají společné, že za dostatečně legitimní účel pro regulaci volebních kampaní považují potlačení korupce, resp. dojem, že k takové korupci dochází (*appearance of corruption*). To je pochopitelné, protože zvolený kandidát či strana mohou být finanční podporou třetích subjektů ovlivněni při výkonu jejich mandátu a i samotná představa, že k takovému ovlivnění dochází může mít závažný dopad na důvěru ve veřejné instituce. Definovat korupci však není lehký úkol, protože toto ovlivnění může mít více forem, které se liší nejen ve své intenzitě, ale zejména přímočarosti. Problémy s definováním korupce přitom dlouhodobě měl i Nejvyšší soud USA. To pak činí americkou judikaturu k regulaci financování kampaní značně matoucí, protože není vzácností, že si v některých starších rozhodnutích dokonce i pasáže toho samého většinového stanoviska (*opinion*) protirečí. V dosavadní judikatuře Nejvyššího soudu USA přitom můžeme podle Burka<sup>14</sup> vyzorovat v zásadě tři různě široká pojetí korupce:

---

<sup>14</sup> BURKE, T. F., "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law." *Constitutional Commentary*. 1997, Vol. 14, No. 27, str. 131. Dostupné na: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2099&context=concomm>

1. **Korupce *quid pro quo*** – Nejužší pojetí korupce, která v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu převládlo. Jedná se o typ korupce, kdy kandidát obdrží peníze od třetí osoby a výměnou za to jí slíbí nějakou určitou protislužbu, např. hlasovat jako senátor pro konkrétní zákon ve prospěch této osoby. Jedná se tedy o směnu „peněz za politické rozhodnutí“. Taková dohoda přitom musí být vždy explicitní, tj. obě strany musí být srozuměny, že došlo k jejímu uzavření. Jde tudíž vlastně o klasické úplatkářství, které je v naprosté většině demokratických zemí trestné už samo o sobě. K tomuto konceptu se jakožto k výhradnímu pojetí korupce přiklonil Nejvyšší soud USA v rozsudcích *Citizens United v. FEC* (2010) a *McCutcheon v. FEC* (2014).

Tento typ korupce potlačují zejména příspěvkové limity, které preventivně zabraňují tomu, že k němu bude ve volbách docházet, protože příliš velké finanční příspěvky od třetích osob nemohou být díky nim na financování volební kampaně vůbec použity.

2. **Monetární ovlivnění (*monetary influence*)** - Širší pojetí korupce. K monetárnímu ovlivnění dochází, když je svědomí kandidátů nepřiměřeně zatíženo vděčností vůči subjektům, kteří jeho kampaň štědře finančně podporují, resp. strachem, že by s tím mohly přestat. Například monetárně ovlivněný poslanec či kongresman radši nebude hlasovat pro zákony, které neprospívají obchodním zájmům jeho sponzorů, anebo se naopak dokonce rozhodne aktivně prosazovat zákony, které jejich zájmům prospívají (tzn. „jít jim na ruku“), aby si jejich budoucí podporu pojistil. S tímto pojetím korupcem se často pojí riziko, že dárcé získá přístup do blízkosti kandidáta a s ním i možnost jej přímo ovlivňovat v rozhodování. Monetární ovlivnění může fungovat i „preventivně“, tj. zvolený politik se například může bát, aby proti sobě nepohněval vlivného sponzora, který jej sice nikdy nepodporoval, ale mohl by v příštích volbách podporovat jeho soupeře.

U tohoto typu korupce se na rozdíl od „korupce *quid pro quo*“ nemusí jednat o formu úplatku, protože k žádné vzájemné dohodě, a dokonce ani k přímé komunikaci mezi kandidátem a dárce zde vůbec nemusí dojít. Dárce v tomto případě totiž nemusí kandidátovi ani přímo přispět, ale může třeba jen organizovat vlastní nezávislou kampaň na podporu jeho zvolení, čímž v něm tento pocit „vděčnosti“ vyvolá. Tento typ korupce proto kromě příspěvkových limitů regulují také výdajové limity na nezávislé výdaje třetích osob. O toto pojetí se Nejvyšší soud USA opřel v případě *McConnell v. FEC* (2003).

3. **Distorzivní korupce** – Nejširší a značně specifické pojetí korupce. K tomuto typu korupce dochází v situaci, kdy mají peníze některých osob na volební proces už tak velký vliv, že demokraticky zvolení zástupci přestávají reflektovat názory veřejnosti a namísto toho zastupují především zájmy svých sponzorů, čímž dochází k rozkladu základní premisy zastupitelské demokracie. Děje se tak proto, že určité subjekty akumulují natolik velké množství finančních prostředků, které mohou na volební kampaně použít, že se jejich vliv na výsledek stává rozhodujícím a dochází tím k deformaci vůle voličů.

Takovými subjekty jsou zejména velké obchodní korporace, které vzhledem ke svému specifickému právnímu postavení hromadí ve srovnání s fyzickými osobami enormní množství finančních prostředků, díky čemuž mohou mít nepřiměřený vliv na výsledek voleb (viz část třetí). V tomto případě boj s korupcí může opticky splývat s úsilím o to vyrovnat šance kandidátů, resp. vliv nekandidujících subjektů na volby. Toto pojetí korupce zformuloval rozsudek Nejvyššího soudu v kauze Austin (1990), a to právě ve vztahu k limitům na výdaje korporací, které tyto subjekty vynakládají jako nezávislé třetí osoby.

Zatímco americký Nejvyšší soud se tedy přiklonil k velmi restriktivnímu pojetí korupce *quid pro quo*, Ústavní soud ČR je při vymezování zájmu na potlačení korupce mnohem tolerantnější. V nálezu Pl. ÚS 11/17 hovoří s odkazem na odbornou literaturu o obecných rizicích velkých darů na volební kampaně, konkrétně píše o „zajištění materiálních výhod či vlivu, tzv. korupce *quid pro quo*, tvorbě klientelistických vazeb soukromých subjektů a politických představitelů atp.“, přičemž potlačení těchto nebezpečí považuje za dostatečně legitimní účel.<sup>15</sup> Tento přístup Ústavního soudu tedy korupcí nerozumí pouze přímá „*quid pro quo*“ ujednání, nýbrž zahrnuje i nepřímý vliv na rozhodování ve formě zmíněného „monetárního ovlivnění“. To osobně pokládám za rozumnější postoj.

### 1.2.2 Vyrovnávání šancí a regulace růstu kampaňových výdajů

Dalším důvodem pro zavádění regulace volebních kampaní je potom snaha o vyrovnání šancí jednotlivých kandidátů (*equalizing*). Tento účel sledují především výdajové limity, které mohou podle potřeby regulovat výdaje kandidátů na jejich volební kampaně, resp. třetích osob

---

<sup>15</sup> Nález Ústavního soudu z 12. prosince 2017, Pl. ÚS 11/17, bod 91.

na jejich nezávislé volební kampaně nebo množství peněz, které může kandidát na kampaň utratit ze svých osobních prostředků. Tento důvod se jeví spravedlivý především z hlediska rovnosti a distributivní spravedlnosti, protože se tak zabraňuje tomu, aby jeden kandidát svou mohutnou kampaní „přehlušil“ své soupeře a zároveň tomu, aby ve volbách rozhodovaly peníze namísto kvalit a postojů kandidátů.

Současná judikatura Nejvyššího soudu USA je přitom dlouhodobě konzistentní v tom, že tento důvod jako dostatečně ospravedlňující neaprobuje a považuje jej za „*zcela cizí*“ americké ústavě.<sup>16</sup> Český Ústavní soud tento účel naopak za legitimní uznává a v nálezu Pl. ÚS 11/17 jej označuje jako „snahu ochránit svobodnou (volnou) a rovnou soutěž politických sil před vychýleními způsobenými tím, že některé subjekty, které by za sebou měly finančně silné dárce, by měly výrazněji větší možnosti ovlivňovat charakter politické debaty a politické soutěže jako celku.“<sup>17</sup>

Podobným důvodem pro regulaci volebních kampaní pak může být i zabránění neustálému růstu nákladů na volební kampaně, který se zase snaží zajistit, aby kandidáti netrávili více času se svými sponzory než s voliči a popřípadě, aby se nedostali do úřadu po uší zadlužení, protože museli na kampaň shánět další a další peníze. Fakt, že bez regulace výdajů náklady na volební kampaně setrvale rostou můžeme přitom právě v USA pozorovat velmi dobře.<sup>18</sup>

### 1.2.3 Problematika svobody projevu

Na druhé straně existují legitimní názory, že proč by regulace financování kampaní vůbec existovat neměly. Týká se to zejména svobody projevu, která je v USA zaručena prvním dodatkem americké ústavy. Americké prostředí je přitom dobře známé tím, že zdejší právní myšlení je k regulaci svobody projevu státem mnohem skeptičtější než evropské. Zatímco v České republice dnes například považujeme za samozřejmé, že zákon o volbách do Parlamentu ČR stanoví, že volební kampaň se musí vést čestně a poctivě a o kandidátech se nesmí rozšiřovat nepravdivé či lživé údaje<sup>19</sup>, americká judikatura na myšlenku, že by stát vůbec měl rozhodovat,

---

<sup>16</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), str. 48-49.

<sup>17</sup> Nález Ústavního soudu z 12. prosince 2017, Pl. ÚS 11/17, bod 92.

<sup>18</sup> SCHERER, M., REBALA, P., WILSON, C. The Incredible Rise in Campaign Spending. *Time*. 23. října 2014. Dostupné na: <https://time.com/3534117/the-incredible-rise-in-campaign-spending/>

<sup>19</sup> §16 odst. 5 zákona 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR

co pravdou je, nazírá spíše skrze prsty a tamní Nejvyšší soud již naznačil, že by podobné zákony mohly být zrušeny jako protiústavní.<sup>20</sup>

Nynější přístup amerického Nejvyššího soudu je přitom typický tím, že považuje omezení výdajů na volební kampaně za současné omezení svobody projevu těch, co takovou kampaň vedou. Soudce Antonin Scalia k tomu například řekl, že nelze oddělit projev a peníze, které jej umožňují.<sup>21</sup> Vyžaduje proto splnění přísných kritérií (zpravidla test *strict scrutiny*), aby mohly být shledány ústavně konformními. Z toho důvodu jsou v současnosti výdajové limity považovány v USA za protiústavní. Tento přístup se někdy označuje jako *money is speech* („peníze jsou projev“). To má svou logiku, protože bez určitého množství finančních prostředků v dnešní době efektivní volební kampaň vést nelze, a pokud někoho omezíme v tom, kolik peněz může na svou kampaň utratit, omezujeme nepřímou i množství reklamních sdělení, které může šířit. Nicméně, jak ukáží níže, proti tomuto přístupu existují i zásadní námitky.

U současného Nejvyššího soudu je přitom vidět, že jeho členové se v této otázce už dlouhou dobu štěpí na dva tábory, z nichž jeden tenduje k tomu regulace financování kampaní považovat za ústavně konformní a druhý za protiústavní.<sup>22</sup> První tábor tvoří soudci tzv. liberálního křídla, které je považováno za bližší tamní Demokratické straně, americké levici. Podle Sullivana členové tohoto křídla soudu reprezentují určité egalitářské paradigma a zjevně sdílí obavy z nebezpečí, které představuje hromadění enormního bohatství v rukou soukromých osob. Naopak druhý tábor podle Sullivana smýšlí více libertariánsky a je tvořený převážně konzervativním křídlem soudu, jehož členové jako nebezpečí vnímají intervenci státu do demokratické diskuze. Tito soudci jsou přitom dlouhodobě považováni za bližší Republikánské straně, americké pravici.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Viz rozhodnutí *Susan B. Anthony List v. Driehaus*, 573 U.S. 149 (2014); ALTMAN, Alex. *Supreme Court Skeptical of Laws Against Lying*. *Time*. 16. červen, 2014. Dostupné na: <https://time.com/2882267/supreme-court-sba-list/>

<sup>21</sup> FELDMAN, J. Justice Antonin Scalia Explains His Legal Philosophy In Wide-Ranging Interview With Piers Morgan. *Mediaite*. 18. červenec 2012. Dostupné na: <https://www.mediaite.com/tv/justice-antonin-scalia-explains-his-legal-philosophy-in-wide-ranging-interview-with-piers-morgan/>; Rozhovor s Antoninem Scaliou vedený Piersem Morganem pro CNN z 19. července 2012. Čas 0:40. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=y00qFp8kE6M>

<sup>22</sup> SULLIVAN, K. M., Two Concepts of Freedom of Speech. *Harvard Law Review*. 2010, Vol. 124, No. 1, str. 143-177. Dostupné na: <https://harvardlawreview.org/print/vol-124/two-concepts-of-freedom-of-speech/>

<sup>23</sup> Tamtéž.



## 1.3 Efektivita regulace volebních kampaní

V rovině *de lege ferenda* se samozřejmě nabízí legitimní otázka, zda se sebou regulace financování volebních kampaní vůbec nese požadované výsledky. Odpověď však komplikuje skutečnost, že vztah mezi penězi a úspěchem ve volbách je poněkud složitý. Je samozřejmé, že peníze jako takové vliv na volby mají, ovšem těžko se odhaduje do jaké míry. Kdybychom si to demonstrovali na USA, kde je v tuto chvíli regulace financování kampaní velmi volná, zjistili bychom, že statisticky ve volbách do federálního Kongresu zpravidla vítězí ten kandidát, který na volební kampaň utratil více prostředků. Čísla jsou to skutečně impozantní, protože v případě Sněmovny reprezentantů (dolní komory) se podíl těchto kandidátů pohybuje kolem 90 % a u Senátu (horní komory) kolem 80 %.<sup>24</sup> Nicméně tato data nesmí být přeceňována, protože je třeba mít na paměti, že vztah mezi penězi a volebním úspěchem je oboustranný. Jinými slovy, peníze nepochybně napomáhají kandidátům k vítězství, ale zároveň i šance na vítězství přitahuje peníze ke kandidátovi. V rozhodování dárce, který chce někomu přispět na volební kampaň totiž zpravidla hraje roli i jeho důvěra v to, zda dotyčný kandidát může uspět (např. jak si vede ve volebních průzkumech), protože pochopitelně nechce své peníze „vyhazovat oknem“.<sup>25</sup>

I v USA navíc vidíme, že peníze nejsou všemocné. V roce 2020 jsme mohli být například svědky toho, jak byli etablovaní senátoři tamní Republikánské strany Mitch McConnell a Lindsay Graham ve svých státech vyzváni dvěma ambiciózními kandidáty konkurenční Demokratické strany, kteří se je pokoušeli sesadit. Oba tito vyzyvatelé přitom lámali všechny dosavadní rekordy v tom, kolik útráceli na své volební kampaně. Oba republikánští senátoři však i přesto svá křesla přesvědčivě obhájili a tyto vyzyvatele snadno porazili, protože peníze nezmohly nic s faktem, že dotyčné státy Kentucky a Jižní Karolína jsou republikánskými baštami.<sup>26</sup> Dalším příkladem z toho samého roku je kandidatura miliardáře Michaela Bloomberg, který z vlastních prostředků investoval do své kampaně v prezidentských primárách Demokratické strany neuvěřitelnou jednu miliardu dolarů, což bylo pětikrát víc, než

---

<sup>24</sup> KOERTH, M. How Money Affects Elections. In: *FiveThirtyEight* [online]. 10. září 2018. Dostupné na: <https://fivethirtyeight.com/features/money-and-elections-a-complicated-love-story/>

<sup>25</sup> Tamtéž.

<sup>26</sup> EVERS-HILLSTROM, K. Senate Democrats raised record cash, but much went to losing candidate. In: *Open Secrets* [online]. 4. listopad 2020. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2020/11/senate-democrats-raised-much-went-to-losing-candidates/>

utratil druhý nejúspěšnější kandidát Bernie Sanders a víc jak šestkrát víc než to, co utratil vítěz primárek Joe Biden.<sup>27</sup> I přesto však lze Bloombergův výsledek jen stěží označit jinak než jako debakl.

Jestli však někde prokazatelně vidíme nežádoucí efekt peněz na volební proces, jedná se o vliv na jejich „kompetitivnost“. Empirických studií k finančním limitům je velmi po skrovnu. Fournaies dokonce konstatuje, že s výjimkou jeho studie na volbách ve Spojeném království existují k výdajovým limitům pouze další dvě, na volbách v Kanadě a Brazílii.<sup>28</sup> Ale z hrstky těchto studií lze vypožorovat, že ve většinových volebních systémech existuje vztah mezi dražšími volebními kampaněmi a klesajícím celkovým počtem kandidátů, s čímž je spojeno i relativní snížení určitého „komfortu“ voliče, na který je navázán i další negativní efekt v podobě snižující se volební účasti.<sup>29</sup> Další nevýhodou může být omezení přístupu širších vrstev společnosti k voleným úřadům.<sup>30</sup> Podle brazilské studie s vyššími výdajovými limity stoupá šance na zvolení kandidátů, kteří jsou bohatí<sup>31</sup>, přičemž představa, že volby a politika obecně jsou jenom pro bohaté, je nepochybně něco, co lze v moderní demokracii oprávněně považovat za nežádoucí.

---

<sup>27</sup> HORNCastle, W. The 2020 election was the most expensive in history, but campaign spending does not always lead to success. In: *LSE Blog* [online]. 27. listopadu 2020. Dostupné na: <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2020/11/27/the-2020-election-was-the-most-expensive-in-history-but-campaign-spending-does-not-always-lead-to-success/>

<sup>28</sup> FOURNAIES, A. How Do Campaign Spending Limits Affect Elections? Evidence from the United Kingdom 1885–2019. *American Political Science Review*. Květen 2021, Vol. 115, No. 2, str. 397. Dostupné na: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/how-do-campaign-spending-limits-affect-elections-evidence-from-the-united-kingdom-18852019/F9C22FCE32E56164969D1E01347D28D6>

<sup>29</sup> MILLIGAN, K., REKKAS, M. Campaign spending limits, incumbent spending, and election outcomes. *Canadian Journal of Economics*, Canadian Economics Association. 2008, Vol. 41, No. 4, str. 1351-1374. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/25478328> nebo <https://www.sfu.ca/~mrekkas/campaign-finance2.6.pdf>; AVIS, E., FERRAZ, C., FINAN, F., VĀRJAO, C. Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Entry and Competition. *National Bureau of Economic Research*. Červen 2017. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2984684](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2984684) nebo [https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan\\_Limits.pdf](https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Limits.pdf)

<sup>30</sup> FOURNAIES, c.d. str. 410.

<sup>31</sup> AVIS, c.d. str. 19-20.

### 1.3.1 Vztah *incumbent vs. challenger*

S kompetitivností pak souvisí i jeden z vůbec nejzajímavějších aspektů limitů na volební kampaně, kterým je otázka, komu tato omezení prospívají více v rámci vztahu „*incumbent vs. challenger*“. Jinak řečeno, komu finanční limity prospívají ve vzájemném souboji kandidáta, jenž obhájuje svůj úřad (*incumbent*, obhájce) a soupeře, který jej v daném obvodu vyzývá (*challenger*, vyzyvatel). Velmi častým argumentem proti limitacím financování volebních kampaní, který lze zaregistrovat i v tuzemském prostředí<sup>32</sup>, je totiž tvrzení, že limity nespravedlivě zvýhodňují právě „obhájce“ na úkor „vyzyvatelů“. Argument je to zcela logický, protože stojí na představě *incumbenta*, na něhož je soustředěna pozornost už jen z toho důvodu, že vykonává svůj úřad a na druhé straně jeho ne tak dobře známého vyzyvatele, který se zpravidla teprve musí do veřejného podvědomí dostat, na což tím pádem potřebuje i více finančních prostředků na vlastní „sebepropagaci“. Mnoho zástánců má tento argument přitom i na Nejvyšším soudě USA. Patrně nejčastěji jej používal soudce Antonin Scalia, který nezřídka označoval všechna omezení financování kampaní za „ochranu incumbentů“.<sup>33</sup> Naopak jiní členové tohoto soudu, např. soudce John Paul Stevens, tento efekt zpochybňovali jako nepodložený.<sup>34</sup> Kdo má tedy pravdu? Pomáhají finanční limity skutečně obhájcům? Zmíněné empirické studie na výdajových limitech v Brazílii<sup>35</sup>, Kanadě<sup>36</sup> a Spojeném království<sup>37</sup> nám paradoxně ukazují, že tyto limity působí spíše ve prospěch vyzyvatelů. Další studie dělaná na příspěvkových limitech v USA pak rovněž dochází k závěru, že zeslabují výhodu obhájců ve prospěch vyzyvatelů.<sup>38</sup>

Vysvětlení, proč tomu tak je, může být mnoho a některá lze nalézt i v judikatuře Nejvyššího soudu USA. Zaprvé to může být fakt, že jedna z výhod, kterou za sebou incumbent

---

<sup>32</sup> PROCHÁZKOVÁ, A. Přímá volba zvýšila apetit prezidenta po moci. *Respekt*. 27. srpen 2017. Dostupné na: <https://www.respekt.cz/politika/primou-volbou-se-zvysil-apetit-prezidenta-po-moci>

<sup>33</sup> McConnell v. FEC 540 U. S. 93 (2003) str. 249.

<sup>34</sup> Citizens United v. FEC 558 U. S. (2010), 462.

<sup>35</sup> AVIS c.d., str. 19-20.

<sup>36</sup> MILLIGAN c.d., str. 1373.

<sup>37</sup> FOURNAIES c.d., str. 409-410.

<sup>38</sup> STRATMANN, T. APARICIO, F. J. Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter? Červen 2001. str. 26-27 Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=274470](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=274470)

mají, je kromě mediální pozornosti i zvýšená schopnost nahromadit výrazné množství peněz na volební kampaň. Obhájci si totiž mohou po dobu svého mandátu vytvářet vztahy se zámožnými dárci ve svém obvodu, kteří navíc mají důvod se jim chtít zavděčit, protože incumbent má díky svému úřadu prostředky, jak jim „za odměnu“ pomoci<sup>39</sup> anebo je naopak potrestat, kdyby ho finančně nepodpořili anebo dokonce sponzorovali jeho soupeře.<sup>40</sup> Studie Milligana a Rekkas na kanadských volbách například ukazuje, že incumbenti měli třikrát větší pravděpodobnost utratit víc jak 90 % jejich výdajového limitu.<sup>41</sup> Druhé možné vysvětlení je, že vyzyvatel je finančně znevýhodněn i v tom smyslu, že od incumbentu se většinou předpokládá, že má šanci na vítězství, zatímco challenger tuto důvěru ve svůj úspěch musí teprve vybudovat a dárci tak mohou být ostýchavější jej finančně podpořit. Další vysvětlení, které je specifické pro americké prostředí nabízí například většinové stanovisko Buckley v. Valeo, které právě argument, že příspěvkové limity pomáhají incumbentům, odmítlo jako neopodstatněný. Odůvodňuje to tím, že v tamním systému obě strany do federálních voleb vysílají zpravidla osoby, které jsou ve svých komunitách dobře známé a respektované a hlavně nezřídka už nějaký volený úřad zastávají (typicky na nižší úrovni, např. lokální nebo státní).<sup>42</sup> Přitom lze podle mého názoru předpokládat, že v americkém bipartijním systému, kde dominují dvě politické strany, bude upřena podobná mediální pozornost jak na incumbentu, tak na jeho hlavního vyzyvatele z druhé strany a nebude se tak často tříštit mezi několik vyzyvatelů.

Argument, že limity na financování kampaní prospívají incumbentům se tak, pro někoho možná překvapivě, nejeví přesvědčivý. Avšak ani jejich tendence přímo prospívat vyzyvatelům nepůsobí jako příliš výrazná. Ve studii Milligana a Rekkas na příspěvkových limitech dokonce zůstala celková šance na znovuzvolení incumbentu takřka nezměněná.<sup>43</sup> Lze tak nejspíš předpokládat, že to, do jaké míry vyzyvateli výdajové limity skutečně prospívají, se bude lišit v závislosti na konkrétní situaci v daném obvodě a schopnostech kandidáta, který v něm obhájí.

---

<sup>39</sup> Viz dissent J. P. Stevens v: *Citizens United v. FEC* 558 U. S. (2010), str. 462-463.

<sup>40</sup> Viz dissent C. Thomase v: *Citizens United v. FEC* 558 U. S. (2010), str. 483.

<sup>41</sup> *MILLIGAN* c.d., str. 1353.

<sup>42</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), str. 32.

<sup>43</sup> *MILLIGAN* c.d., str. 1373.

## 1.4 Právnícké osoby

Otázka sama o sobě je pak role právníckých osob ve financování volebních kampaní. Právnícké osoby jsou v této oblasti důležité zejména proto, že některé z nich, typicky obchodní korporace, akumulují mimořádně velké množství peněz, které mohou potenciálně silně ovlivnit volební kampaň. To, jak rozvedu v části třetí, může být vnímáno i jako nespravedlivý důsledek určitého privilegovaného postavení, které právní řád dotyčného státu těmto subjektům zpravidla poskytuje za účelem podpory jejich ekonomické činnosti, ale nikoli k následnému využívání těchto peněz k politické propagaci. Nad rámec toho není ani vyloučeno, že tyto osoby mohou být financovány penězi ze zahraničí, jejichž vliv na domácí politiku může být považován za nežádoucí.<sup>44</sup>

Vývoji, kterým si prošla americká judikatura k regulaci jejich role v této oblasti, se věnuji v části třetí. Česká republika přitom tuto problematiku nezná, protože současný právní řád žádné zvláštní omezení pro účast právníckých osob na financování volebních kampaní neupravuje. To podle mého názoru souvisí s tím, že výdajové limity pro kandidáty a registrované třetí osoby se mohou jevit jako dostatečné opatření pro zamezení nezdravému vlivu peněz na volební proces. Nicméně v minulosti se již několikrát ukázalo, že současná česká úprava má slepá místa právě ohledně právníckých osob. Týká se to například problému s postihováním zahraničních právníckých osob<sup>45</sup>, který si získal i mediální pozornost.<sup>46</sup> V současném zákoně totiž chybí skutková podstata přestupku pro tento případ a absentuje tak možnost je sankcionovat za vedení volebních kampaní v České republice.<sup>47</sup> To jim pak umožňuje vést volební kampaň v Česku bez jakýchkoli omezení. Dále je zde i problém s transparentností některých právníckých osob, které na volební kampaň sice štědře přispívají, ale nikdo neví, odkud tyto prostředky získaly. Nejznámějšími případy jsou Spolek přátel Miloše Zemana z roku 2018, jenž Miloši Zemanovi

---

<sup>44</sup> V této souvislosti existují návrhy, aby nebylo financování volebních kampaní umožněno těm korporacím, v níž například víc jak 20% podílů drží zahraniční osoby.

<sup>45</sup> Podle § 16e odst. 2 písm. i) zákona 247/1995 Sb., o volbách do Poslanecké sněmovny nesmí být „registrovanou třetí osobou“ zahraniční právnícká osoba.

<sup>46</sup> VAVERKOVÁ, K. Cizinci mohou vést v Česku kampaň, jak chtějí. Regulovat je nelze. *Echo24.cz*. 22. leden 2018. Dostupné na: <https://echo24.cz/a/SvXB5/cizinci-mohou-vest-v-cesku-kampan-jak-chteji-regulovat-je-nelze>

<sup>47</sup> ŠILHÁN, P. Kontrola financování volební kampaně v České republice. Brno, 2019. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, Právnícká fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D. str. 91 Dostupné na: <https://is.muni.cz/th/aovfj/#panelhtml>

přispěl cca 10 milionů a nově spolek Pro lidi v roce 2023, který přispěl 2,8 milionu korun kandidátu Josefu Středulovi.<sup>48</sup> Obdobný problém v americkém prostředí existuje v souvislosti s tzv. super PACy, jak vysvětlím později níže.

Jedná se podle mě přitom o pádné důvody, proč by stál za zvážení úplný zákaz darů adresovaných politickým stranám od právnických osob, protože Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran v současnosti neoplývá vzhledem do reálné vlastnické struktury těchto osob a jednalo by se tak o nejjednodušší cestu, jak zamezit obcházení zákona. Takový zákaz přitom existuje dodnes i v USA, a to již od roku 1907 (Tillmanův zákon). Svědčí pro to podle mě i další argument. Příspěvkem politické straně lze sledovat v zásadě tři motivy: 1) ideologické důvody, 2) zlepšení vlastního sociálního statusu ve straně a 3) snahu vymínit si od obdarovaného subjektu „protislužbu“ a vytváření klientelistických vazeb.<sup>49</sup> Lze přitom dle mého názoru legitimně pochybovat, zda právnická osoba může politické názory vůbec mít, čímž se dostáváme k věčné otázce, jak vlastně na tyto subjekty nahlížet. V teorii právnických osob na jedné straně stojí pohled na právnickou osobu jako na fiktivní entitu, která sama o sobě nemá oporu v reálném světě a jejíž existenci tak stát pouze finguje, který je v českém prostředí reprezentován tzv. teorií fikce. Proti tomu vystupuje na druhé straně názor prezentovaný tzv. teorií reality, podle níž je právnická osoba samostatnou entitu s vlastnostmi a vlastní autonomní existencí lišící se od jednotlivců, kteří takovou právnickou osobu tvoří a jejichž existenci tak stát v podstatě jenom uznává.<sup>50</sup> Toto dilema se přitom, jak rozvedu níže, určitým způsobem promítá i do judikatury Nejvyššího soudu USA. Právnické osoby dále nemohou být ani členy politických stran ani se ucházet o volený úřad, takže druhý motiv se jich rovněž netýká. Pokud si tedy dokážeme odškrtnout první dva motivy, zbývá nám vlastně pouze třetí, který lze považovat za vysoce nežádoucí z důvodu rizika korupce.

Pokud bychom se zaměřili pak na otázku, zda mají právnické osoby ústavní právo na to projevat své politické názory prostřednictvím financování volebních kampaní, současný

---

<sup>48</sup> MACHOVÁ, M. Anonymní miliony pro Středulu. Dárce nezveřejníme, reaguje spolek. *Seznam Zprávy*. 12. leden 2023. Dostupné na: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/volby-prezidentske-spolek-poslal-stredulovi-na-kampan-miliony-odkud-je-vzal-taji-223142>

<sup>49</sup> Komentář k paragrafu 18 odst. 1 In: KYSELA, J. KOKEŠ, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích (č. 424/1991 Sb.). Komentář.

<sup>50</sup> ČERNÁ, S., ŠTENGLOVÁ, I., PELIKÁNOVÁ, I. a kol. *Právo obchodních korporací*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, str. 36-37.

Nejvyšší soud USA vychází z velmi radikální teze rozsudku Citizens United, podle níž mají právnické osoby právo na stejnou ústavní ochranu svobody projevu jako osoby fyzické a zároveň i podmínky jejího omezení jsou stejné jako u fyzických osob. Problémy této kontrovezní logiky rozebírám v části třetí. Jedná se přitom o značně odlišný postoj od toho, co najdeme v komentáři k české Listině základních práv a svobod, podle něhož „Osoby právnické mohou být nositeli svobody projevu tam, kde je to z povahy věci možné...“ a dále píše, že „Právnická osoba tak konkrétní názor či informaci z povahy věci reálně nevytváří, pouze může nést určitá práva a povinnosti s šířením informací spojená, typicky nést určitou míru odpovědnosti za zveřejněná sdělení, kterou jí právní řád určí.“<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Komentář k článku 17. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. marg. č. 17

# Část druhá – Buckley v. Valeo (Přezkum zákona FECA)

## 2.1 Aféra Watergate a zákon FECA

V sedmdesátých letech Spojenými státy otrásla aféra Watergate. Patrně nejslavnější politický skandál americké historie, který nakonec vedl až k rezignaci prezidenta Richarda Nixona, si přitom většina lidí spojuje především s vloupáním do centrály Demokratické strany ve stejnojmenném komplexu. Bylo by však chybou se domnívat, že tímto celá tato monstorkauza skončila. Vyšetřování celého skandálu totiž vedlo i k odhalení sponzorů, kteří Nixonovu prezidentskou kampaň financovali. Mezi nimi přitom byly zejména obchodní korporace, které podle tehdejších federálních zákonů nesměly na volební kampaně vůbec přispívat. Toto odhalení navíc mělo i svůj výrazný korupční přesah. Například zjištěná finanční podpora od korporací podnikajících v mlékárenském průmyslu vysvětlovala, proč se Nixonova administrativa rozhodla zvýšit ceny mléka.<sup>52</sup> Podobně se odhaduje, že schválení zvýšení ceny „čtvrtlitráku“ se sýrem v McDonald's z 59 na 65 centů bylo rovněž odměnou za příspěvek v hodnotě čtvrtmilionu dolarů od této společnosti.<sup>53</sup> A těchto případů bylo ještě mnohem více.

Pod tíhou důkazů, které svědčily o tom, že si vlivné subjekty tímto způsobem bez bázně a hany kupovaly jim prospěšná politická rozhodnutí, byl Kongres nucen jednat a reformovat celý systém regulace volebních kampaní, jehož impotence byla díky Watergate odhalena v plné

---

<sup>52</sup> Staff of Watergate Links Milk Prices to Nixon Aid. *The New York Times*, 1. červen 1974. Dostupné na: <https://www.nytimes.com/1974/06/01/archives/staff-of-watergate-links-milk-prices-to-nixon-aid-written-by.html>; TORRES-PELLISCY, C. The I.T.T. Affair and Why Public Financing Matters for Political Conventions. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 19. března 2014. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/itt-affair-and-why-public-financing-matters-political-conventions>

<sup>53</sup> TORRES-PELLISCY, C. Justices Should Think of Quarter Pounders in Latest Money in Politics Case. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 24. září 2013. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/justices-should-think-quarter-pounders-latest-money-politics-case>



nahotě.<sup>54</sup> Lze přitom asi i trpce konstatovat, že americké prostředí se příliš neliší od toho českého v tom, že k výraznější reformě financování volebních kampaní zpravidla dochází až ve chvíli, kdy je potřeba reagovat na dostatečně dramatický skandál anebo rozhodnutí Nejvyššího soudu.<sup>55</sup> Potřebnou reformu přitom měla představovat novela federálního zákona o regulaci volebních kampaní.

Federal Election Campaign Act (dále jen „zákon FECA“) po novelách z roku 1974 představoval patrně nejkomplexnější regulaci volebních kampaní v historii USA. Z jeho předchůdců lze jmenovat zejména dodnes účinný Tillmanův zákon (1907) a Taft-Hartleyho zákon (1947), které zakazovaly korporacím a odborovým organizacím na volební kampaně přispívat a činit v souvislosti s nimi výdaje. Zmíněné zákony však měly zásadní problémy a byly fakticky ignorovány. Mimo jiné díky absenci administrativního aparátu, který by tato pravidla reálně vymáhal. Zákon FECA však měl být mnohem efektivnější úpravou. Tento zákon se vztahoval na federální volby Kongresu a prezidenta a zaváděl:

- výdajové limity a příspěvkové limity pro volební kampaně v těchto volbách (viz tabulka č. 1)
- nové požadavky na transparentnost financování kampaní (*disclosure requirements*)
- systém veřejného financování federálních prezidentských kampaní
- nezávislý orgán v podobě Federální volební komise, který měl tato pravidla vymáhat a dohlížet na jejich dodržování

V této práci se přitom věnuji pouze nejdůležitější části rozsudku Buckley, která se týká přezkumu výdajových a příspěvkových limitů, již pokládám pro potřeby této práce za zcela postačující. Otázka federálního systému veřejného financování volebních kampaní není v

---

<sup>54</sup> GAUGHAN. A. J. The Forty-Year War on Money in Politics: Watergate, FECA and the Future of Campaign. *Ohio State Law Journal*. 2017, Vol. 77, No. 4, str. 791. Dostupné na: [https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79605/OSLJ\\_V77N4\\_0791.pdf](https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79605/OSLJ_V77N4_0791.pdf)

<sup>55</sup> Srov. Nález Ústavního soudu z 12. prosince 2017, Pl. ÚS 11/17, 1. Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka, bod 45: [Závěrem s určitou lítostí konstatujeme, že historie vývoje právní úpravy...názorně ukazuje, že k její zásadnější změně se přistupuje reálně pouze ve dvou případech: dá-li k této změně impuls Ústavní soud, anebo dojde-li k velkému (často finančnímu) skandálu, který přeroste v politickou krizi.]

současné době příliš aktuální, neboť tento systém má nyní minimální význam, protože všichni relevantní prezidentští kandidáti již „přesedlali“ na efektivnější financování ze soukromých zdrojů a účasti v tomto systému, který po nich mimo jiné vyžaduje omezení výdajů na jejich vlastní kampaň, by se pouze ochudili.<sup>56</sup> Problematika obsazování Federální volební komise pak stojí na hranici ústavního a správního práva a týká se především tématu dělby moci, která poněkud vybočuje z této práce. Přezkum ustanovení FECA týkajících se požadavků na transparentnost pokládám s ohledem na strukturu této práce za nadbytečný.

### 2.1.1 Finanční limity podle zákona FECA

Zákon FECA obsahoval oba výše zmíněné typy finančních limitů, jak příspěvkové, tak především výdajové. Základní příspěvkový limit zákon FECA stanovil na 1 000 dolarů (od dárců kandidátovi). Vedle něj byl zaveden alternativně i zvýšený limit 5 000 dolarů, který se vztahoval na příspěvky od „politických výborů“ (*political committees*).<sup>57</sup> Dále byl zaveden také tzv. agregátní příspěvkový limit, který určoval souhrnou maximální výši příspěvků, které mohl jeden dárců přispět celkově všem kandidátům kandidujícím ve federálních volbách v průběhu jednoho volebního cyklu (tj. dvou let). Tento agregátní limit stanovila FECA na 25 000 dolarů.

Výdajové limity podle zákona FECA pak můžeme rozdělit na tři typy. Prvním základním typem byly limity na celkové množství peněz, které může jeden kandidát utratit na svou volební kampaň, o nichž budu nadále mluvit jako o „limitech na výdaje kandidátů“. Výše těchto limitů se lišila podle významu úřadu, o který se kandidát ucházel. Nejvyšší tedy byly pro prezidentské kandidáty, nižší pro kandidáty do federálního Senátu a nejnižší pro kandidáty do Sněmovny reprezentantů. Tyto limity byly kandidátům navíc stanoveny odděleně pro stranické primárky a zvlášť pro samotné všeobecné volby (*general elections*).

Druhým typem pak byly limity množství peněz, které může třetí nezávislá osoba utratit sama na svou vlastní nezávislou politickou kampaň „vztáženou k jednoznačně identifikovatelnému kandidátovi...agituující za zvolení nebo porážku takového kandidáta“ (*relative to a clearly identified candidate...advocating for election or defeat of such candidate*).

---

<sup>56</sup> KIELY, K. Public campaign funding is so broken that candidates turned down \$292 million in free money. *Washington Post*. 9. února 2016. Dostupné na: <https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/02/09/public-campaign-funding-is-so-broken-that-candidates-turned-down-292-million-in-free-money/>

<sup>57</sup> Tento pojem označovala každou organizaci, která byla registrována Federální volební komisí a lespon šest měsíců, vybrala příspěvky alespon od padesáti osob a finančně přispěla alespon pěti kandidátům.

O těchto limitech budu nadále hovořit jako „limitech na nezávislé výdaje třetích osob“. Tyto výdaje nesměly být nikterak koordinovány s dotyčným kandidátem, jinak by byly automaticky považovány za příspěvky. Obdobu tohoto typu výdajů známe v České republice jako limity na výdaje registrované třetí osoby.

A třetím typem byly limity na to, kolik může kandidát investovat do svojí kampaně peněz, které pocházejí z jeho vlastních osobních prostředků nebo z prostředků jeho rodiny. Výše těchto limitů se rovněž odvíjela od významu voleného úřadu. Tyto limity budu nadále označovat jako „limity na výdaje z osobních prostředků kandidáta“. Limity na výdaje z osobních prostředků přitom v českých zákonech absentují a domnívám se, že tomu tak bude i nadále, vzhledem k tomu, že již byly zavedeny limity na výdaje kandidátů. A to i přesto, že jsme se i u nás setkali s případy kandidátů, kteří si byli schopni sami zaplatit celou prezidentskou kampaň (Andrej Babiš, Michal Horáček). Celkový přehled finančních limitů, které zákon FECA obsahoval přehledně uvádím níže v tabulce č.1.

Dodávám, že ani jeden z těchto zmíněných finančních limitů neobsahoval mechanismus, který by dotyčnou částku přizpůsoboval inflaci. Toto napravil až zákon BCRA v roce 2002, který Federální volební komisi umožnil, aby tuto částku podle aktuální situace upravila.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> KELLER, A. FEC Adjusts Contribution Limits for Inflation. *Roll Call*. 3. února 2003. Dostupné na: <https://rollcall.com/2005/02/03/fec-adjusts-contribution-limits-for-inflation/>

<b>Limit na financování kampaně</b>	<b>Výše limitu</b>	<b>Ústavnost limitu podle rozsudku Buckley v. Valeo</b>
<b>Příspěvkový limit pro jednu osobu</b>	<b>1 000 dolarů</b>	<b>ANO</b>
<b>Příspěvkový limit pro politický výbor</b>	<b>5 000 dolarů</b>	<b>ANO</b>
<b>Agregátní (souhrnný) limit pro příspěvky za rok celkově</b>	<b>25 000 dolarů</b>	<b>ANO</b>
<b>Limit na kampaňové výdaje (Sněmovna reprezentantů USA-primárky)</b>	<b>70 000 dolarů</b>	<b>NE</b>
<b>Limit na kampaňové výdaje (Sněmovny reprezentantů USA-všeobecné volby)</b>	<b>70 000 dolarů</b>	<b>NE</b>

<b>Limit na kampaňové výdaje (Senát USA-primárky)</b>	<b>Součin 8 centů a počtu obyvatel, kteří dosáhli věku potřebného pro aktivní volební právo (minimálně však 100 000 dolarů)</b>	<b>NE</b>
<b>Limit na kampaňové výdaje (Senát USA-všeobecné volby)<sup>59</sup></b>	<b>Součin 12 centů a počtu obyvatel, kteří dosáhli věku potřebného pro aktivní volební právo (minimálně však 120 000 dolarů)</b>	<b>NE</b>
<b>Limit na kampaňové výdaje (Prezident USA-primárky)</b>	<b>10 000 000</b>	<b>NE</b>
<b>Limit na kampaňové výdaje (Prezident USA-všeobecné volby)</b>	<b>20 000 000</b>	<b>NE</b>
<b>Limit na nezávislé výdaje třetích osob</b>	<b>1 000 dolarů</b>	<b>NE</b>
<b>Limit výdajů z osobních prostředků kandidáta (Sněmovna reprezentantů USA)</b>	<b>25 000 dolarů</b>	<b>NE</b>
<b>Limit výdajů z osobních prostředků kandidáta (Senát USA)</b>	<b>35 000 dolarů</b>	<b>NE</b>
<b>Limit výdajů z osobních prostředků kandidáta (prezident USA)</b>	<b>50 000 dolarů</b>	<b>NE</b>

Tabulka č. 1

<sup>59</sup> Limity výdajů na kampaň do Senátu USA se podle FECA aplikovaly i na volební kampaně do Sněmovny reprezentantů v případech států, v nichž se volí pouze jeden kongresman (dnes jimi jsou např. Wyoming, Severní Dakota, Jižní Dakota a Vermont), který má tak fakticky stejně velký obvod jako senátor.

## 2.2 Rozsudek Buckley v. Valeo (1976)

Zákon FECA byl však u soudu napaden jako protiústavní ze strany federálních senátorů a několika politických organizací, které jej pokládaly za nepřípustné omezení svobody projevu. Rovněž namítali, že zákon je diskriminační a porušuje i další ustanovení americké ústavy. Kongres naopak zákon hájil s tím, že sleduje legitimní zájem na prevenci korupce, vyrovnání šancí kandidátů a zamezí tomu, aby výdaje na volební kampaně nadále raketově rostly. Tento případ se nakonec dostal až k Nejvyššímu soudu USA, který se věci rozhodl zabývat a žalobcům částečně vyhověl a podstatnou část zákona FECA tak shodil jako protiústavní. Konkrétně šlo o všechny výdajové finanční limity na volební kampaně a dále o způsob obsazování Federální volební komise. Zbylá napadená ustanovení zákona potom podržel jako ústavně konformní.

Zajímavé přitom je, že většinové stanovisko ve věci Buckley bylo sepsáno *per curiam*, tj. nemělo konkrétního autora, nýbrž bylo vypracováno kolektivně několika členy soudu. Dlouho se přitom spekulovalo, kdo byli jeho skuteční autoři, ale složky tehdejších soudců Brennana, Marshalla a Powella později odhalily, že klíčovou část, která se věnovala ústavnosti příspěvkových a výdajových limitů sepsal soudce Potter Stewart, část zaměřenou na přezkum systému veřejného financování prezidentských kampaní potom vytvořil soudce William Brennan, část týkající se požadavků na transparentnost napsal soudce Lewis Powell a část týkající se protiústavnosti mechanismu obsazování postů členů Federální volební komise měl na starost soudce William Rehnquist. Úvod většinového stanoviska poté sepsal předseda soudu Warren Burger.<sup>60</sup>

Toto není bez významu, protože zatímco novějším rozhodnutím Nejvyššího soudu k financování volebních kampaní se často vyčítá, že se při nich soudci konzervativního křídla řídili svými politickými preferencemi, na tvorbě většinového stanoviska ve věci Buckley se podíleli soudci s velmi rozmanitými ideologickými tendencemi. William Brennan byl například považován za vůdčí osobnost liberálního křídla soudu. U soudce Powella zase pozorujeme silně pravicové tendence, zejména v ekonomických otázkách. A soudce Potter Stewart byl dlouhou dobu považován za určitý jazýček na vahách mezi liberály a konzervativci. Podobné je to i na straně hlavního disentéra v této kauze, Byrona Whitea, který byl naopak považován za soudce,

---

<sup>60</sup> HASEN, R. L. The Untold Drafting History of Buckley V. Valeo. 1. červenec 2022. str. 2-4. Dostupné na: [https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=320828](https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320828)

jenž byl ideologickými tendencemi ovlivňován vůbec nejméně. Druhou zajímavostí pak je, že většinové stanovisko je pozoruhodně dlouhé a minimálně v „kategorii *per curiam*“ se jedná o bezkonkurenčně nejdelší většinové stanovisko v historii Nejvyššího soudu USA (138 stran).<sup>61</sup>

Odlišná stanoviska pěti soudců k této věci lze považovat částečně za disenty (odchylující se od některých částí výroku) a částečně za „souběžná stanoviska“ (*concurring opinion*, odchylující se pouze v odůvodnění). Rozhodování v této věci se již nestihl zúčastnit Senátem nově schválený devátý soudce John P. Stevens, který se však později mnohokrát opakovaně vyjádřil, že by se připojil k disentu soudce Whitea.<sup>62</sup>

## 2.3 Přezkum ústavnosti finančních limitů – Distinkce příspěvků a výdajů

K přezkumu ústavnosti finančních limitů většina Nejvyššího soudu v kauze Buckley zaujala velmi zajímavý postoj. Došla totiž k závěru, že z hlediska ústavnosti existuje významný rozdíl mezi výdajovými a příspěvkovými limity. Výdajové limity v zákoně FECA podle většiny dopadají na svobodu projevu přímo, protože danou osobu omezují v rozsahu a hloubce v jakém může konkrétní politické téma probrat a komunikovat své sdělení veřejnosti.<sup>63</sup> Této logice se často říká „peníze jsou projev.“ Většina zde totiž vidí přímou úměrnost mezi penězi na volební kampaň a projevem toho, kdo tyto peníze na svou kampaň utrací. Z tohoto důvodu dospěla většina k názoru, že přezkum ústavnosti výdajových omezení musí být podle judikatury aplikován nejpřísnější standard přezkumu, tj. test *strict scrutiny*, který se na omezení svobody projevu běžně aplikuje. Tento test přitom vyžaduje, aby zákon, který do takového práva zasahuje 1) sledoval naléhavý veřejný zájem (*compelling governmental interest*), 2) byl tomuto účelu „ušitý na míru“ (*narrowly tailored*), tj. aby se vyvaroval jakýchkoli vedlejších efektů této

---

<sup>61</sup> RAY, L. K. The Road to Bush v. Gore: The History of the Supreme Court's Use of the Per Curiam Opinion. *Nebraska Law Review*. 2000, Vol. 79, No. 3, str. 557. Dostupné na: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1411&context=nlr>

<sup>62</sup> Viz rozsudek *Davis v. Federal Election Comm'n*, 554 U.S. 724 (2008), str. 750-751.

<sup>63</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1979), str. 19-20.

regulace a přitom 3) nebyl k dispozici mírnější prostředek k dosažení tohoto cíle (*least restrictive means*).<sup>64</sup>

Odlisný postoj zaujala většina k příspěvkovým limitům. Ty podle ní představovaly pouze marginální omezení svobody projevu. Protože jednání, při kterém dárce dává kandidátovi příspěvek je podle většiny pouze vyjádřením podpory, které je na rozdíl výdajů vynaložených na kampaň adresované pouze dotyčnému kandidátovi.<sup>65</sup> Zásadní přitom je, že většina vnímá samotnou velikost daného příspěvku jen jako velmi slabý ukazatel skutečné intenzity dárcovy podpory kandidátovi<sup>66</sup>, a tudíž není problémem, že je tato velikost limitována. Zásah do svobody projevu je tudíž minimální. Většina se proto rozhodla na přezkum příspěvkových limitů aplikovat mírnější standard přezkumu, tzv. *exacting scrutiny*. *Exacting scrutiny* je přitom velmi specifickým testem, který vybočuje z klasické trojice testů, které americké soudy k posouzení ústavnosti používají. Jeho největší specifikum přitom spočívá v tom, že neznáme jeho přesnou strukturu, resp. že názory na jeho strukturu a funkci se liší, a to i na Nejvyšším soudě.<sup>67</sup> Tento test však býval nejčastěji vymezován tak, že jím přezkoumávané opatření musí 1) sledovat dostatečně důležitý zájem (*sufficiently important interest*) a 2) mezi opatřením a tímto účelem musí existovat podstatný vztah (*substantial relationship*).<sup>68</sup> Vzhledem k tomu, že kroky tohoto testu jsou formulovány poměrně vágně, existují názory, podle kterých se jedná o jakýsi flexibilnější standard přezkumu.<sup>69</sup> V roce 2021 ale část konzervativního křídla Nejvyššího soudu tento test výrazně predefinovala a stanovila, že se jedná vlastně o mírnější verzi testu *strict scrutiny*, akorát s tou změnou, že u *exacting scrutiny* absentuje třetí krok testu (*least restrictive means*), což tento standard přezkumu značně zpřísnilo.<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> KOSARĚ, D., ANTOŠ, M., KÜHN, Z., VYHNÁNEK, V. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 363.

<sup>65</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 21.

<sup>66</sup> Tamtéž.

<sup>67</sup> Např. McConnell v. Federal Election Commission, 540 U.S. 93 (2003), dissent soudce A. Kennedyho na str. 114.; Americans for Prosperity Foundation v. Bonta, 141 S.Ct. 2373 (2021), sylabus, str. 3 a dissent S. Sotomayor, str. 9.

<sup>68</sup> WRIGHT, R. G. Hard look at exacting scrutiny. *UMKC Law Review*. 2016, Vol. 85, No. 1 str. 209-210. Dostupné na: <https://core.ac.uk/download/pdf/334499295.pdf>

<sup>69</sup> WRIGHT, c.d. str. 214.

<sup>70</sup> Americans for Prosperity Foundation v. Bonta, 141 S.Ct. 2373 (2021), sylabus, str. 3.



### 2.3.1 Přezkum příspěvkových limitů – Nejasné vymezení korupce

Při přezkumu příspěvkových limitů většina soudu přitom uznala, že tyto limity sledují dostatečně důležitý účel podle testu *exacting scrutiny*, a to prevenci korupce. Za neméně důležitý uznal také prevenci vzniku dojmu, že ke korupci dochází, protože taková představa může mít dopad na důvěru společnosti v demokracii.<sup>71</sup> Příspěvkové limity pak podle většiny představovaly adekvátní prostředek k dosažení tohoto, protože regulovaly pouze příspěvky do určité hodnoty (1 000 dolarů).

Bohužel, problémem té části většinového stanoviska bylo, že nám přesně neřeklo, co onou korupcí myslí. Ze stanoviska totiž nelze přesně určit, zda se většina přiklání k pojetí korupce ve zmíněném smyslu *quid pro quo* korupce anebo k širšímu pojetí monetárního ovlivnění, jenž jsem rozebíral v části první. V textu stanoviska se sice několikrát mluví o nebezpečí „*quid pro quo* ujednání“<sup>72</sup>, ale nezdá se, že by většina tento pojem užívala úplně pregnantně. To je vidět zejména v pasáži, ve které se soud vyjadřuje k adekvátnosti limitů jako prostředku dosažení tohoto cíle. Většina v ní totiž argumentuje, že příspěvkové limity nemohou být dostatečně nahrazeny trestními postihy úplatkářství, protože tato ustanovení trestního práva podle ní mají řešit jenom ty nejvíce očividné a specifické případy korupce<sup>73</sup>, tj. úplatky. Většina zde tak rozlišuje úplatek a to, co označuje jako „*quid pro quo* ujednání“, což není v souladu s výše popsaným pojetím korupce *quid pro quo*. Přiklonění se soudu k pojetí *quid pro quo* by mohlo nasvědčovat to, že většinové stanovisko shodila limity na nezávislé výdaje třetích osob, u nichž je hlavním rizikem monetární ovlivnění. Nicméně argumentace, kterým protiústavnost těchto výdajových limitů většina odůvodnila, korupci v tomto smyslu nezmiňuje. Zdá se tak, že soud v kauze Buckley při vymezení korupce bruslí někde mezi zmiňovanými pojetím *quid pro quo* a pojetím „monetárního ovlivnění“.<sup>74</sup> Tyto nejasnosti přitom budoucí judikatuře přinesly nemalé problémy. Nicméně, příspěvkové limity jako takové byly soudem podrženy jako ústavně konformní.

---

<sup>71</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), str. 28

<sup>72</sup> Tamtéž, str. 27.

<sup>73</sup> Tamtéž, str. 27-28.

<sup>74</sup> BURKE, c.d. str. 131.

Většinové stanovisko se zároveň stručně vyjádřilo i k ústavnosti tzv. agregátních limitů. Této otázce se podrobněji věnuji v kapitole 4.2.

## **Disenty (Burger, Blackmun)**

Ne všechny soudce však argumentace většinového stanoviska přesvědčila. Předseda soudu Burger a soudce Blackmun měli za to, že protiústavními měly být shledány příspěvkové i výdajové limity. Burger k tomu ve svém disentu píše, že jakákoli limitace příspěvků je nevyhnutelně i formou nepřímé limitace výdajů, a tudíž i omezením projevu, na kterou by mohly být utraceny. Jde totiž o ty samé peníze. V „komunikaci“ tak sice není omezen dárce, ale kandidát již ano, protože se jedná pořád o ty samé peníze.<sup>75</sup> Burger dále zastával názor, že příspěvek na kampaň má ve své podstatě podobný korupční potenciál jako jiné nezávadné činnosti (práce dobrovolníka na kampani, veřejné ústní vyjádření podpory apod.). Liší se pouze v tom, že peněžní podpora jde méně vidět na veřejnosti a v tom, že za peníze si lze „koupit“ určité „zvláštní služby“, čehož někteří bezskrupulózní politici mohou použít pro své osobní obohacení. První problém lze však podle Burgera efektivně řešit skrze předpisy týkající se požadavků na vyšší transparentnost a s druhým zákon FECA podle jeho názoru nedělá nic, co by již nedokázalo řešit trestní právo s úplatkářstvím.<sup>76</sup> Burger se tak zjevně přikláněl ke *quid pro quo* pojetí korupce.

### **2.3.2 Přezkum výdajových limitů – Peníze jsou projev**

Všechny tři typy výdajových limitů většina Nejvyššího soudu naopak shodila jako protiústavní, protože došla názoru, že nesledují žádný dostatečně naléhavý zájem podle *strict scrutiny*. Stejně tak odmítla argument, že by tímto zájmem mohlo být to, že výdajové limity demotivují k obcházení limitů příspěvkových a posilují je. A to s odůvodněním, že není důvod se domnívat, že přísné právní sankce a s nimi spojená negativní odezva v politické sféře nebudou dostatečné.<sup>77</sup> Tento názor, že je možné regulovat pouze „nabídku“ a nikoli poptávku jsem přitom zpochybňoval už v kapitole 1.3 a obcházení příspěvkových limitů, ke kterému později kvůli absenci výdajových limitů docházelo se věnuji blíže v části čtvrté.

---

<sup>75</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), str. 241-243.

<sup>76</sup> Tamtéž, str. 246.

<sup>77</sup> Tamtéž, str. 56.

## **Limity na výdaje nezávislých třetích osob**

U limitů výdajů nezávislých třetích osob většina rovněž odmítla, že by přispívaly k boji s korupcí. Ze strany Kongresu bylo totiž argumentováno, že tento typ limitů zamezuje tomu, aby byly příspěvkové limity jednoduše obcházeny tak, že třetí osoby nebudou kandidátům přispívat přímo, ale namísto toho jim volební kampaň budou dělat samy jako formálně nezávislé třetí osoby. Nejvyšší soud ale tento vcelku racionální argument odmítl s odůvodněním, že tyto limity se stejně vztahují pouze na výdaje, které třetí osoba s kandidátem nijak nekoordinuje. Většina se přitom opírá o názor, že nezávislá kampaň, která je s kandidátovou kampaní nekoordinovaná je dvousečná zbraň a ve svém důsledku může být kontraproduktivní, tj. neužitečná.<sup>78</sup> Zde bych si však položil otázku, zda špatná reklama není také reklama?

Velmi významná přitom byla část odůvodnění, v níž se většinové stanovisko vypořádalo s argumentem, že limity na nezávislé výdaje třetích osob slouží k vyrovnání vlivu jednotlivých subjektů na volební proces, tj. aby bohatí občané ve volebním procesu neměli výrazně větší váhu než ti chudší. Většina zde totiž vyslovuje velmi významnou tezi, že *„Koncept, že stát může omezit projev některých elementů společnosti, aby relativně posílil hlasy ostatních, je prvnímú dodatku zcela cizí.“*<sup>79</sup> Tato věta je tedy v zásadě deklarací striktního odmítnutí všech snah zákonodárce o vyrovnávání (*equalizing*) šancí a finančních možností subjektů zúčastněných na volebním procesu. Takový cíl tedy podle většiny nelze považovat za dostatečně naléhavý zájem podle *strict scrutiny*. Citovanou tezi si přitom v budoucí judikatuře osvojili zejména pozdější odpůrci regulací financování kampaní, kteří ji používali jako argument pro vyslovení protiústavnosti těchto omezení.

## **Limity na výdaje kandidátů**

U limitů na výdaje kandidátů, většina dospěla k názoru, že reálně sledují v zásadě jen cíl zbrždění růstu kampaňových výdajů. Ačkoli většinové stanovisko odmítlo, že by snaha o vyrovnávání vlivu subjektů na volební proces mohla být dostatečně legitimním účelem, u těchto limitů zpochybnilo, že by tyto limity vůbec mohly vést k takovému vyrovnání šancí kandidátů. A to z důvodu, že by méně známí kandidáti mohli být naopak v nevýhodě vůči více známým

---

<sup>78</sup> Tamtéž, str. 47.

<sup>79</sup> Tamtéž, str. 48-49.

kandidátům, kteří tolik peněz na vlastní sebepropagaci nepotřebují.<sup>80</sup> Tento významný argument proti výdajovým podle mého názoru do jisté míry rozporují studie a argumenty, které zmiňuji v kapitole 1.3, které výdajové limity spojují s vyšší kompetitivností a podobné zvýhodnění u incumbentů, kteří rovněž mohou těžit z toho, že jsou veřejně známí, rozporují.

Pokud jde o zmiňované úsilí o zbrždění rostoucích výdajů, tento zájem byl prezentován na skutečnosti, že v letech 1952-1972 tyto výdaje skutečně vzrostly o 300 % (v porovnání s nárůstem indexu spotřebitelských cen CPI o 57,6 %).<sup>81</sup> Většina tento účel však odmítla akceptovat jako dostatečný s argumentem, že stát by tímto způsobem rozhodoval o tom, do jaké míry mohou občané „diskutovat“ nějaké téma, jelikož „peníze jsou projev“.<sup>82</sup> To mohou podle většiny ale rozhodnout pouze oni sami. Limity na výdaje kandidátů tak byly zrušeny.

### **Limity na výdaje z osobních prostředků kandidáta**

Protiústavnost limitací výdajů vynaložených z osobních prostředků kandidáta potom většina odůvodnila s tím, že tato omezení zjevně nesledují snahu o prevenci korupce, protože v případě, kdy kandidát na kampaň vynakládá své vlastní prostředky, žádná nehrozí. Ke snaze o vyrovnání šancí kandidátů, kterou kategoricky odmítlo již u limitů na nezávislé výdaje třetích osob (viz výše), pak většinové stanovisko uvádí, že tyto limity tohoto efektu vlastně vůbec nemusí být způsobilé dosáhnout, protože jsou kandidáti, kteří dokáží získat více peněz na kampaň jenom skrze příspěvky a překonat tak v utrácení někoho, kdo ji platí z vlastních prostředků. Kromě toho většina konstatovala, že podle prvního dodatku americké ústavy není přípustné, aby byl někdo omezován v projevu (utrácení) ve prospěch své vlastní kampaně.<sup>83</sup>

### **Disent soudce Whitea – Peníze nejsou projev**

Argumentační protiváhu většinovému stanovisku potom nabízí dissent soudce Byrona Whitea, který měl jako jediný člen soudu za to, že všechny výdajové limity jsou ústavně konformní. Whiteův pohled na finanční limity se přitom od toho většinového značně liší a mnohem více připomíná přístup, který známe v České republice a zpětně působí i značně

---

<sup>80</sup> Tamtéž, str. 56-57.

<sup>81</sup> Tamtéž, str. 57.

<sup>82</sup> Tamtéž.

<sup>83</sup> Tamtéž, str. 51-54.

nadčasově. Někteří pozdější soudci liberálního křídla soudu (např. Stevens a Souter) přitom Whiteovi dávali na Nejvyšším soudě za pravdu i v 21. století.<sup>84</sup>

White na výdajové limity nahlíží jako na ze své povahy neutrální omezení, která se nesnaží přímo ovlivňovat obsah dotyčného projevu a jejichž jediný přesah do svobody projevu spočívá v tom, že takto regulované peníze by mohly být použity k úhradě některých nákladů spojených s projevem. Odmítá však, že by peníze samy byly formou komunikace. Argumentuje zde *ad absurdum*, že doposud ještě nikdo nikoho nenapadlo tvrdit, že by ku příkladu zákony o regulaci cen a antitrustové zákony omezovaly svobodu projevu, protože by mediální korporace mohly tyto ušetřené peníze využít na vytváření „více projevu“, jelikož by mohly produkovat více novin a zpráv<sup>85</sup>. White výslovně odmítl logiku, že „peníze jsou projev“ a názor většinového stanoviska, že limitace prostředků na volební kampaň je i omezením projevu kandidujících subjektů, protože značná část těchto peněz je v praxi využívána na věci, které s projevem ani komunikací s voliči nesouvisí. To je přitom skutečně pravda, protože nemalá část kampaňových výdajů jde na věci jako je tvorba průzkumů veřejného mínění, konzultační a právní služby, mzdy zaměstnanců, cestovní náklady, fundraising atd.<sup>86</sup>

White kromě toho dále silně kritizoval, že Nejvyšší soud USA rozsudkem ve věci Buckley *de facto* nahradil rozhodnutí zákonodárce nepřiměřeně svým úsudkem, a jednal jako by měl do regulace financování kampaně větší vhléd než sami zvolení členové Kongresu a prezident, kteří tento zákon schválili. Nemluvě o řadě zkušených odborníků v této oblasti, kteří se na tvorbě této legislativy podíleli a volebním procesům se dlouhodobě věnují.<sup>87</sup>

Dále uvádím Whiteův na postoj k jednotlivým typům výdajových limitů, a to pro lepší komparaci s názorem většinového stanoviska.

### **Limity na výdaje kandidátů podle Whitea**

White se ukázal být oproti většině velmi předvídativý, protože na rozdíl od ní dospěl k názoru, že výdajové limity na kampaně kandidátů jsou nezbytné k tomu, aby je demotivovaly k

---

<sup>84</sup> Viz Davis v. Federal Election Comm'n, 554 U.S. 724 (2008), str. 750-751.

<sup>85</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 262-263.

<sup>86</sup> MAYERSOHN, Andrew. Campaign Spending Habits: „Democrats v. Republicans“. In: *Open Secrets* [online]. 22. října 2013. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2013/10/campaign-spending-habits-democrats-v-republicans/>

<sup>87</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 260-261.

obcházení limitů příspěvkových. White totiž správně předpokládal, že neregulovaný růst výdajů na volební kampaně povede i k růstu tlaku na kandidáty, aby získávali více finančních prostředků na volební kampaně, protože jinak by jejich soupeři mohli na kampaň utrácet více peněz než oni.<sup>88</sup> Tržní terminologií řečeno, poptávka po penězích na kampaň dál poroste. White varoval, že tento tlak nevyhnutelně povede ke snaze o ilegální obcházení příspěvkových limitů, přičemž poznamenal, že americká historie ukazuje, že sponzoři volebních kampaní se umí snadno vyhnout postihu za toto jednání (více k tomuto obcházení v části čtvrté).

Velmi zajímavé je, že White argumentuje, že výdajové limity jsou dokonce v zájmu samotných kandidátů, protože pokud tato zmíněná obsese se sháněním financí na kampaň zmizí, budou kandidáti trávit menší množství času na setkáních s potenciálními dárci a naopak jim zbude více času na to, aby na více místech vedli kampaň a setkávali se zde s voliči a „komunikovali s nimi“.<sup>89</sup> Touto obrácenou logikou tedy dochází k závěru, že většinové stanovisko v kauze Buckley kandidátům a jejich svobodě projevu nepomohlo, ale naopak je poslalo zpět do tohoto „kola pro křečky“.<sup>90</sup> Zde musím podotknout, že podle mého názoru je pravda na Whiteově straně, protože mnoho kandidátů skutečně tráví více času vybíráním peněz než na mítincích s voliči. Jako příklad této fundraisingové obsese bych si dovolil uvést situaci z minulých prezidentských primárek Demokratické strany, kdy ve třetím kvartálu roku 2019 prezidentský kandidát Joe Biden utratil ve srovnání s ostatními kandidáty pozoruhodné množství prostředků na cesty soukromým tryskovým letadlem, což někteří komentátoři připisovali tomu, že musel navštěvovat různá setkání s potenciálními dárci, aby svou kampaň, která tehdy byla ve špatné situaci, udržel při životě a nikoli mítinky s voliči.<sup>91</sup>

V neposlední řadě je podle Whitea také chybou se domnívat, že ilegální praktiky, kterých se většina obává, jsou spojené pouze s velkými příspěvky na volební kampaně a nikoli s kampaňovými výdaji, protože i ty mohou sloužit k financování rozmanité ilegální činnosti.<sup>92</sup> Whitem zmiňovaných praktik si přitom lze představit pestrou paletu. Od uplácení voličů, přes

---

<sup>88</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 21.

<sup>89</sup> Tamtéž, str. 264-265.

<sup>90</sup> Tamtéž.

<sup>91</sup> Rozhovor s M. Greenwoodem vedený Saagarem Enjetim a Krystal Ball v pořadu Rising na kanále The Hill z 21. října 2019 na platformě YouTube. Čas 2:20. Dostupné na: [https://www.youtube.com/watch?v=G\\_s0r35YhIW0&t=139s](https://www.youtube.com/watch?v=G_s0r35YhIW0&t=139s)

<sup>92</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 266.

různé snahy o ovlivnění procesu registrace voličů až po akty otevřeného násilí. Ostatně, jak známo, i samotné vloupání do ústředí Národního výboru Demokratické strany v komplexu Watergate bylo financováno z peněz vybraných na kampaň za znovuzvolení prezidenta Nixona (cca přes půl milionu dolarů).<sup>93</sup> Podle Whitea však lze *a priori* předpokládat, že takové nekalé činnosti leží v žebříčku priorit kandidátů nízko, protože by jim mohly poškodit jejich reputaci a nést se sebou hrozbu trestního postihu. A tudíž, pokud budou výdaje kandidátů limitované, výrazně se snižuje i šance, že k financování těchto nekalých praktik bude docházet.

### **Limity na nezávislé výdaje třetích osob podle Whitea**

U limitů na nezávislé výdaje třetích osob pak White rovněž zdůrazňoval, že plní důležitou úlohu v tom, že zabraňují rozsáhlému obcházení příspěvkových limitů. White k tomu píše, že rozlišování mezi příspěvkem a nekoordinovanými nezávislými výdaji ve prospěch konkrétního kandidáta může vést do naprosto absurdních situací. To, jak takové obcházení může vypadat, prezentuje White ve svém disentu na následujícím hypotetickém příkladu:

*„Dva bratři se rozhodnou ve volební kampani podpořit toho samého kandidáta do Kongresu a za tímto účelem oba natočí a publikují zcela totožný volební spot za 1 milion dolarů, v němž podle stejného scénáře dotyčnému kandidátovi totožnými slovy vysloví podporu. Jediný rozdíl spočívá v tom, že pouze první z bratrů si od dotyčného kandidáta vyžádá a zároveň obdrží jeho souhlas. V důsledku toho bude první bratr moci být trestně stíhán za porušení příspěvkových limitů na příspěvky, zatímco druhý bratr bude postupovat naprosto legálně, protože se právně bude jednat jen o jeho nezávislé výdaje třetí osoby. A to vše bez ohledu na to, že činnost druhého bratra dotyčnému kandidátovi velmi pravděpodobně neunikne a bude mít tedy i důvod být mu vděčný.“<sup>94</sup>*

Whiteův příklad přitom demonstruje, že otázka nezávislých výdajů třetích osob má i silný korupční rozměr. To pak jenom prohlubuje problémy, které většinové stanovisko má s tím, že nepracuje s jasnou definicí korupce. V širším pojetí monetárního ovlivnění je popsána situace nepochybně rizikem korupce, protože hrozí, že se kandidát bude cítit dárci zavázán, což může ovlivnit jeho činnost v úřadě tím, že bude jednat ve prospěch dárce. Ovšem v užším pojetí

---

<sup>93</sup> ROSENBAUM, D. An Explanation: How Money That Financed Watergate Was Raised and Distributed. *The New York Times*. 17. května 1974. Dostupné na: <https://www.nytimes.com/1974/05/17/archives/an-explanation-how-money-that-financed-watergate-was-raised-and.html>

<sup>94</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), str. 261.

korupce *quid pro quo* se již o korupci nejedná, protože tu nedochází k explicitní dohodě stran. Jak jsem však psal výše, pojetí korupce *quid pro quo* však soud zjevně nepřijal a z výše rozebíraného odůvodnění, proč limity na nezávislé výdaje shledal protiústavní, se zdá, že tak učinil pouze na základě svého předpokladu, že nebudou pro kandidáty užitečným ani lákavým nástrojem.

Whiteovi lze přitom dát za pravdu i v tom, že většina soudu se zjevně přepočítala, když byla názoru, že kandidáti těchto výdajů nebudou využívat k obcházení příspěvkových limitů, protože data ukazují, že podíl nezávislých výdajů třetích osob na celkových kampaňových výdajích se ve federálních volbách následujících po rozsudku Buckley ale podstatně navýšil (mezi lety 1976 a 1980 o 800 %) <sup>95</sup> a skutečně se tak otevřela legislativní mezera, skrze kterou bylo možné americké příspěvkové limity obcházet, jak White varoval. Podobný nárůst se potom uskutečnil i mezi lety 2000 a 2008 v reakci na přijetí zákona BCRA (viz podkapitola 4.1.3.).

Zajímavé přitom je, že materiály z tehdejšího Nejvyššího soudu nám dokonce ukazují, že soudci Brennan a Marshall byli původně za jedno se soudcem Whitem, že limity na nezávislé výdaje třetích osob jsou ústavně konformní, ale nakonec hlasovali s většinou pro vyslovení jejich protiústavnosti proto, že definici těchto výdajů považovali za nepřispustně vágní. <sup>96</sup>

### **Limity výdajů z osobních prostředků podle Whitea a Marshalla**

White rovněž považoval za ústavně konformní i limity výdajů z osobních prostředků kandidátů. Ty hájil s odůvodněním, že podle dle něj sledují významný zájem na posílení integrity voleb, protože zajišťují, že životaschopní kandidáti budou jen ti s alespoň minimální veřejnou podporou a zároveň povzbuzují i méně bohaté kandidáty, aby se voleb účastnili. <sup>97</sup> Podobný názor zastává ve svém odlišném stanovisku i soudce Marshall, který se rovněž obával, že se bez těchto limitů mnoho kandidátů nechá odradit. Varoval, že chudší kandidáti mají značnou nevýhodu, protože zatímco kandidát s velkými osobními prostředky na dárci působí, že by mohl mít šanci na výhru už jen proto, že má peníze na kampaň, chudší kandidát musí tuto důvěryhodnost ve své šance teprve vybudovat a dárci mohou váhat, zda má vůbec cenu mu na

---

<sup>95</sup> SCHULTZ, D. Revisiting Buckley v. Valeo: Eviscerating the Line between Candidate Contributions and Independent Expenditures, *14 J.L. & Pol.* 33. 1998. str. 88. Dostupné na: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jlp14&div=9&id=&page=>

<sup>96</sup> HASEN, R. L. The Untold Drafting History of Buckley V. Valeo. str. 3.

<sup>97</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 266



kampaň přispívat.<sup>98</sup> Marshall přitom na tyto výdaje nahlížel jako na ve své podstatě jenom příspěvek, který kandidát činí vůči své kampani jako třetí osoba.<sup>99</sup>

Na tomto místě si dovoluji připomenout, že mnou citované studie z první části ukazují, že zde disentéři skutečně přemýšleli nadčasově. Jedním z efektů drahých volebních kampaní se totiž podle studií jeví být právě skutečnost, že celkově kandiduje menší počet kandidátů<sup>100</sup>, zatímco podle Avisovy studie s menšími omezeními kampaňových výdajů naopak roste šance na vítězství kandidátů bohatých.<sup>101</sup>

## 2.4 Zhodnocení rozsudku Buckley

Rozsudek v kauze Buckley v. Valeo se stal základním kamenem celé judikatury Nejvyššího soudu k financování volebních kampaní a pravděpodobně i jedním nejvýznamnějších rozhodnutí své doby. Nicméně jsem názoru, že při jeho hodnocení je třeba brát v potaz, že tento rozsudek pochází ze sedmdesátých let. Americký odborník na ústavní právo Richard Pildes, jenž se volebními kampaněmi dlouhodobě zabývá, například v anketě časopisu Time označil právě Buckley v. Valeo za vůbec nejhorší rozhodnutí Nejvyššího soudu USA od roku 1960 se slovy, že *„Nejvyšší soud se při tomto svém prvním střetu s komplikovaným problémem financování volebních kampaní snažil rozhodnout příliš mnoho v době, kdy věděl ještě příliš málo. Tím, že smetl veškeré výdajové limity jako protiústavní, odsoudil veškeré další snahy o regulaci této oblasti k tomu, aby byly neplodné a impotentní. A tím, že zrušil polovinu zákona FECA tak vytvořil regulační systém, který by americký Kongres nikdy neschválil.“*<sup>102</sup> Osobně to považuji za vůbec nejlepší vyjádření problémů tohoto rozsudku. Mám za to, že některé závěry z kauzy Buckley působí z dnešního pohledu skoro anachronickým dojmem. V současné době, kdy si volební kampaně spojujeme především s dotěrnými a repetitivními volebními spoty, v nichž se omílají prázdná hesla a nezřídka plané sliby, mi připadá skoro úsměvné je vznešeně označovat za něco, co tak zásadně prohlubuje demokratickou diskuzi, že jejich financování nelze vůbec regulovat. Naopak dissent zdrženlivějšího Byrona Whitea se zpětně jeví jako velmi nadčasový,

---

<sup>98</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 288.

<sup>99</sup> Tamtéž, str. 287.

<sup>100</sup> FOURNAIES, c.d. str. 397, AVIS, c.d. str. 19-20., MILLIGAN c.d. str. 1373.

<sup>101</sup> AVIS, c.d. str. 19-20.

<sup>102</sup> SACHS, c.d.

protože dle mého názoru správně předvídá některé problémy, kterou se sebou logika „peníze jsou projev“ do budoucna přinesla. Nicméně americká judikatura se tímto bohužel směrem neposunula.

# Část třetí– Regulace financování kampaní právníckými osobami v USA

## 3.1. Problematika regulace role právníckých osob ve volebním procesu

Výše jsem zmiňoval, že shozením limitů na nezávislé výdaje třetích osob rozsudek Buckley vytvořil mezeru v zákoně, skrze níž mohly být efektivně obcházeny příspěvkové limity tím, že třetí osoby mohly namísto přispívání kandidátům rovnou organizovat vlastní kampaň na jejich podporu. Nicméně, tento problém nebyl ještě zdaleka tak velký, protože se týkal výhradně osob fyzických. Otázkou, kterou se však Buckley vůbec nezabýval bylo, zda lze v souladu s prvním dodatkem ústavy omezit nezávislé výdaje, které na volební kampaň činí osoby právnícké.

Ba právě naopak, regulace financování volebních kampaní právníckými osobami měla ve Spojených státech dlouhou tradici. Prvním zákonem, který tento typ omezení zaváděl byl Tillmanův zákon z roku 1907, který korporacím úplně zakazoval finančně přispívat na volební kampaně, což bylo v roce 1943 rozšířeno i na odborové organizace. Tento zákaz se však snadno obcházel právě díky tomu, že stačilo, aby tyto korporace činily na místo příspěvků nezávislé výdaje jako třetí osoby.<sup>103</sup> Tento problém se v roce 1947 pokusil řešit Taftův-Hartleyho zákon, který korporacím a odborovým organizacím kompletně zakazoval činit výdaje v souvislosti s federálními volbami.<sup>104</sup> Bohužel, tato úprava nebyla efektivně vymahatelná a výše zmíněná kauza Watergate tento fakt jen potvrdila, když byli odhaleni korporátní sponzoři Nixonovy prezidentské kampaně.

---

<sup>103</sup> Viz dissent D. Soutera v: *FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449 (2007), str. 511.

<sup>104</sup> GERACI, V.W. Campaign Finance Reform, Connecticut Network. Dostupné na: [https://ct-n.com/civics/campaign\\_finance/Support%20Materials/CTN%20CFR%20Timeline.pdf](https://ct-n.com/civics/campaign_finance/Support%20Materials/CTN%20CFR%20Timeline.pdf)

### 3.1.1 Regulace právnických osob od roku 1975

Zákon FECA přijatý v reakci na Watergate potom obě zmíněná omezení právnických osob převzal. O tom, jak moc hluboce byla tato regulace právnických osob už v té době zakořeněná přitom svědčí i fakt, že ačkoli žalobci v kauze Buckley napadali většinu ustanovení FECA, protiústavnost těchto omezení se zpochybnit nepokoušeli.<sup>105</sup> A protože FECA rovněž zaváděl přísnější požadavky na transparentní financování kampaní a vytvořil speciální administrativní aparát v podobě Federální volební komise, zefektivnila se i možnost tyto regulace vymáhat. Došlo však i k mírnému rozšíření práv korporací, protože Komise došla roku 1975 k závěru, že korporace mohou k tomuto účelu zřídit svůj vlastní PAC.<sup>106</sup> Organizace PAC jsou v americkém prostředí speciální soukromé organizace osvobozené od daní, které slouží ke sběru peněz na podporu volebních kampaní, referendových iniciativ a legislativních návrhů. Skrze tento PAC ve formě fondu odděleného od jejich běžného rozpočtu (*general treasury funds*) potom korporace mohly vybírat od svých akcionářů a zaměstnanců zcela dobrovolné příspěvky<sup>107</sup> na propagaci vlastních politických názorů a tímto způsobem tak *de lege lata* realizovat svou svobodu projevu bez použití vlastních korporátních peněz, jejichž udržení mimo volební proces byl hlavní cíl zmíněných zákazů.

Toto tedy byla výchozí právní úprava v druhé polovině sedmdesátých let. Ta však korporacím pochopitelně nevyhovovala, protože nemohly v kampaních plně využít potenciál svých obrovských finančních prostředků, jež získávaly svým podnikáním a musely tak spoléhat pouze na dobrovolné příspěvky svých členů, jejichž výše byla navíc zákonem limitovaná. To vedlo přirozeně k tomu, že korporace hledaly nové možnosti, jak tyto své peníze do volebního procesu dostat a tyto zákonné restriktce obejít. Kromě toho tu však byl ještě jeden problém, Nejvyšší soud USA. Ten se totiž brzy po začal zabývat do té doby nevídanou otázkou: Může mít právnická osoba ústavní právo na svobodu projevu? Přesněji řečeno, svobodu projevovat své politické názory formou financování volebních kampaní?

---

<sup>105</sup> Viz dissent soudce J. P. Stevens v: *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010), str. 436.

<sup>106</sup> Poradní stanovisko Federální volební komise 1975-23. („the SunPAC opinion“) Dostupné na: <https://www.fec.gov/files/legal/aos/66709.pdf>

<sup>107</sup> Na tyto příspěvky se pochopitelně vztahovaly příspěvkové limity, viz výše zmíněné poradní stanovisko Federální volební komise 1975-23, str. 3.

## 3.2 First National bank of Boston v. Bellotti (1978)

### 3.2.1 Pozadí

První rozsudek Nejvyššího soudu k této otázce přišel poměrně brzy, již dva roky po kauze Buckley v. Valeo. Případ First National Bank of Boston v. Bellotti se týkal přezkumu ústavnosti zákona státu Massachusetts, který korporacím zakazoval utrácet své finanční prostředky v tamních referendech. K tomuto účelu jim přitom nebylo umožněno ani zřídit zvláštní PAC určený výhradně pro tento účel. Jedinou výjimkou z tohoto zákazu byla situace, kdy se referendum materiálně týkalo zájmů dotyčné korporace, typicky oblasti jejího podnikání. V takovém případě mohly korporace využívat své finance na referendové kampaně v Massachusetts bez dalšího omezení.<sup>108</sup>

Když se pak v roce 1976 v tomto státě konalo referendum o změně ústavy, která by v tomto státě umožnila zavedení progresivního zavedení fyzických osob, několika obchodním korporacím a bankám nebylo na základě této úpravy umožněno financovat kampaň proti této iniciativě. Tyto právnické osoby<sup>109</sup> pak zákon napadly jako protiústavní, protože se podle nich jednalo o porušení jejich práva na svobodu projevu podle prvního dodatku ve spojení se čtrnáctým dodatkem, jenž zaručuje právo na rovné zacházení (*equal protection of laws*) a spravedlivý proces (*due process*). U Nejvyššího soudního dvora státu Massachusetts však neuspěly a celá kauza nakonec skončila u federálního Nejvyššího soudu.

### 3.2.2 Rozsudek v kauze Bellotti

Většina soudu však žalobcům překvapivě vyhověla, a to těsným poměrem pět ku čtyřem, a vůbec poprvé v historii deklarovala, že i právnické osoby mají ústavní právo na „politickou“ svobodu projevu. Něco podobného přitom do té doby naznačovalo jen velmi málo rozsudků. Například v kauze NAACP v. Button Nejvyšší soud sice přijal podobný názor, ale ten se týkal pouze korporací, které byly za účelem propagace politických názorů přímo založeny a pouze jim

---

<sup>108</sup> First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978), str.765.

<sup>109</sup> Jmenovitě šlo o First National Bank of Boston, New England Merchants National Bank, the Gillette Co., DigitalEquipment Corp. a Wyman-Gordon Co.

tak umožnil uplatňovat práva svých členů.<sup>110</sup> Kauza Bellotti šla však mnohem dál, protože se týkala korporací obchodních.

Většinové stanovisko sepsané soudcem Powellem se v tomto přelomovém rozsudku opřelo především o textové znění prvního dodatku americké ústavy, jehož příslušná pasáž zní „*Congress shall make no law...abridging freedom of speech*“ („Kongres nesmí schválit žádný zákon zkracující svobodu projevu“), z něhož podle většiny lze vyvodit, že zakotvuje obecnou ochranu „projevu“ jakožto objektu a nerozlišuje, kdo je jeho zdrojem. Na základě toho pak většina zformulovala klíčovou výchozí tezi celého rozsudku, podle níž nelze omezit projev právnické osoby pouze na základě faktu, že se jedná o právnickou osobu.<sup>111</sup>

Většina proto na massachusettský zákon aplikovala test *strict scrutiny* stejně jako předtím na výdajové limity v kauze Buckley.<sup>112</sup> Zástupci Massachusetts přitom namítali, že cílem zákona je prevence korupce, zachování integrity demokratického procesu a ochrana akcionářů a je tudíž ústavně konformní. Argument korupcí však většinové stanovisko odmítlo, protože předmětný zákon se týkal jenom referend, a tak zde nebylo ani riziko, že by korporátní peníze nějak ovlivnily kandidáty, kteří se v tomto procesu nevyskytují. Silnějším už byl argument integritou. Massachusetts se totiž obávalo, že dominance korporátní financí v referendech povede k tomu, že v nich bude potlačena hlavní role individuálního občana a tímto způsobem chtělo „vyrovnat vliv určitých subjektů na volební proces“. To však většina odmítla s tím, že důvodem takové regulace nemůže být skutečnost, že by peníze korporací mohly mít příliš velký dopad na výsledek referenda, protože „přesvědčivost projevu“ nesnižuje jeho ústavní ochranu.<sup>113</sup> Většina se přitom opřela o zmíněnou tezi z rozsudku Buckley o tom, že „*Koncept, že stát může omezit projev některých elementů společnosti, aby relativně posílil hlasy těch ostatních, je prvnímu dodatku zcela cizí.*“<sup>114</sup> Snahy o vyrovnávání šancí ve volebním procesu tedy Nejvyšší soud opět potopil.

---

<sup>110</sup> NAACP v. Button, 371 U.S. 415 (1963), str. 416.

<sup>111</sup> First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978), str. 777-778.

<sup>112</sup> Tamtéž, str. 786, 795.; SCOFIELD. G. W. Bellotti – Corporations' Freedom of Speech. *Louisiana Law Review*. 1979, Vol. 39, No. 4, str. 1236. Dostupné na: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4446&context=lalev>

<sup>113</sup> First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978), str. 790-791.

<sup>114</sup> Tamtéž.

Za dostatečně naléhavý většina už uznala zájem na ochraně práv akcionářů (*shareholders*). Jak je totiž známo, pro mnoho obchodních korporací je typické, že vedení společnosti je personálně oddělené od jejích vlastníků. V praxi proto může hrozit situace, kdy vedení bude peníze akcionářů (*shareholders*) využívat na propagaci politických názorů, s nimiž akcionáři nesouhlasí, a proto se jeví žádoucí možnost korporací utracet peníze na volební kampaně omezit. U tohoto účelu však Nejvyšší soud dospěl názoru, že zákon zde už nesplnil druhý krok testu *strict scrutiny*, protože nebyl tomuto cíli ušitý na míru (*narrowly tailored*).<sup>115</sup> Práva akcionářů totiž ochraňoval pouze pokud šlo o referendové kampaně (nikoli volební), a navíc se vztahoval jen na banky a obchodní korporace, ale už ne na další korporace, které mohou mít rovněž akcionáře.

Massachusettský zákon byl tak shledán protiústavním. Nad rámec dodávám, že na dotyčné referendum toto rozhodnutí nemělo žádný vliv, protože dotyčná iniciativa v Massachusetts stejně neuspěla.

### **Disenty (White, Rehnquist)**

Silně kritické disenty k většinovému stanovisku sepsali soudce White a soudce Rehnquist, přičemž k Whiteovi se připojili i soudci Brennan a Marshall. Oba disenty se přitom silně opírají o představu, že korporace vznikají z vůle státu a jsou pouhými výtvoři práva. Rehnquist k tomu například cituje definici korporace z rozsudku ve věci *Dartmouth College* roku 1808, kde tehdejší předseda soudu John Marshall definoval roli korporace ve federálním právu následovně: „*Korporace je umělá bytost, neviditelná, nehmatatelná a existující pouze v dimenzi práva. A jako pouhému stvoření práva mu náleží jenom taková práva, která mu jeho charter přiznává buď výslovně anebo jsou ze své povahy vlastní jeho samotné existenci.*“<sup>116</sup> Toto rozhodnutí přitom ztělesňuje v 19. století převládající koncesní teorii právnických osob, kterou bych si dovil označit za jakousi americkou obdobu tuzemské teorie fikce.<sup>117</sup> Na základě tohoto pojetí Rehnquist došel stejně jako White k závěru, že přiznávat ústavní práva korporacím lze pouze v oblastech, které přímo souvisí s jejich činností, tj. s podnikáním dotyčných obchodních

---

<sup>115</sup> Tamtéž, str. 793-795.

<sup>116</sup> *Trustees of Dartmouth College v. Woodward*, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819), str. 636.; *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978), str. 823.

<sup>117</sup> HESSEN, R. A New Concept of Corporations: A Contractual and Private Property Model. *Hasting Law Journal*. 1979, Vol. 30, No. 5, str. 1327. Dostupné na: <https://core.ac.uk/download/pdf/230139898.pdf>

korporací. To přitom připomíná názor českého komentáře k Listině základních práv a svobod, podle kterého „Osoby právnické mohou být nositeli svobody projevu tam, kde je to z povahy věci možné.“<sup>118</sup>

White dále píše, že důvody, které Massachusetts sledovalo by podle něj tento zákon ospravedlnilo i pod nejpřísnějším standardem přezkumu. Korporace jsou totiž ve svém podnikání na rozdíl od fyzických osob zvýhodněny mnoha štedrými výhodami od státu v podobě specifické právní úpravy, která jim umožňuje dominovat ekonomické sféře a akumulovat tak výrazně větší množství finančních prostředků. Zejména se jedná o omezenou odpovědnost, v zásadě věčnou existenci a různá zvýhodnění v oblasti daňových i jiných.<sup>119</sup> To pak vede k tomu, že mohou být v oblasti financování kampaní nespravedlivě zvýhodněny a mít na ní disproportionální vliv. Stát však toto výhodné postavení korporacím poskytuje za účelem rozkvětu ekonomiky, ne k financování politických kampaní a stát tak podle Whitea nemá povinnost nechat se pozřít něčím, co sám vytvořil.<sup>120</sup> Rehnquist upozorňuje na stejný problém, napsal k tomu, že lze mít důvodné obavy, že: „*Požehnání potenciálně věčné existence a omezené odpovědnosti, které stát korporacím udělil a které je pro ně tak výhodné v ekonomické sféře, představuje mimořádná nebezpečí ve sféře politické.*“<sup>121</sup>

Whiteův dissent rovněž vyčítal většině, že dostatečně nezohlednila, že účel, který první dodatek sleduje, je i ochrana projevu jako prostředku seberealizace jednotlivce. Projev obchodních korporací tento smysl ale nenaplnuje. Projev, který není výsledkem volby individua, by tedy měl mít nárok na nižší ústavní ochranu. Stejně tak korporace samy podle něj ani nelze brát jako nezbytnou součástí tohoto procesu „rozvoje idejí“.<sup>122</sup> I úplný zákaz financovat politické kampaně by proto podle Whitea byl ústavněkonformní, protože jejich členové by se k politickým tématům mohly nadále vyjadřovat samy za sebe, k čemuž žádnou korporátní formu nepotřebují. Navíc připomíná, že korporace by v takovém případě v Massachusetts mohly své názory stále „vyjadřovat“ prostřednictvím svého vedení na případné náklady jeho členů.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Srov. HUSSEINI, c.d. Komentář k článku 17. marg. č. 16

<sup>119</sup> First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978), str. 825.

<sup>120</sup> Tamtéž, str. 809

<sup>121</sup> Tamtéž, str. 825-826.

<sup>122</sup> Tamtéž, str 804-805.

<sup>123</sup> Tamtéž, str. 807.



White ale uznával, že pokud korporace přímo vznikla s cílem šířit politické názory, lze považovat její projev *de facto* za názor jejich členů a poskytovat mu stejnou ochranu. Ovšem u obchodních korporací je motivací členů primárně pouze zisk. Jejich souhlas s politickým projevem dané korporace lze tak podle Whitea oprávněně presumovat pouze, pokud se dané téma týká materiálně dotýká ekonomických zájmů dané korporace, což je přesně ta hranice, kterou vytyčil i massachusettský zákon. Zajímavé rovněž je, že podle Whitea by přesto bylo ústavně konformní, kdyby se Massachusetts rozhodlo úplně zakázat korporacím financovat jakékoli politické kampaně, protože by tím mohlo sledovat významný zájem státu na tom, aby investory v jejich rozhodnutích neovlivňovaly politické názory.<sup>124</sup> To považuji za inspirativní argument.

### 3.2.3 Zhodnocení a dopad rozsudku Bellotti

Právní žurnalistka Linda Greenhouse rozsudek Bellotti jednou označila za „nejvýznamnější rozhodnutí Nejvyššího soud USA, o kterém nikdy nikdo neslyšel“.<sup>125</sup> Tento názor není přehnaný, protože teze rozsudku Bellotti, že právnické osoby oplývají ústavním právem na svobodu projevu, má dalekosáhlé důsledky, a to jakým způsobem byla později rozvinuta v rozsudku Citizens United celý systém regulace volebních kampaní fundamentálně změnilo. Nicméně, z většinového stanoviska rozhodnutí Bellotti ještě nevyplývalo, že politický projev korporací v podobě financování volebních kampaní nelze omezit. Soud v tomto případě ještě neměl příležitost přesněji vymezit mantinely, které regulace financování kampaní ze strany právnických osob má, protože dotyčný zákon se týkal pouze referend, kde korporátní peníze nemohou ovlivnit žádné kandidáty. To je pochopitelné, protože korporace se od fyzických osob v mnoha ohledech liší.

Nelze tedy mluvit o tom, že by Bellotti rozšířil na korporace logiku Buckley v. Valeo, tj. že příspěvky od nich omezit lze a výdaje nelze. Ovšem tento rozsudek uvrhl do budoucna určitý stín pochybnosti na výše popsanou federální úpravu, která korporacím a odborovým organizacím zakazovala na volební kampaně přispívat i využívat své finanční prostředky na výdaje činěné v souvislosti s federálními volbami, což většině vyčítali i disentéři.

---

<sup>124</sup> Tamtéž, str. 805-806.

<sup>125</sup> What's the Most Important Supreme Court Case No One's Ever Heard Of? *Atlantic*. Květen 2013. Dostupné na: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/05/the-big-question/309290/>

### 3.3 FEC v. Massachusetts Citizens for Life (1986) – Výjimka pro neziskové korporace

Určité *intermezzo* v judikatuře představuje zmínění, kterého se federální regulace financování volebních kampaní právníckými osobami dočkala v roce 1986. Jak jsem totiž výše zmiňoval, zákon FECA reguloval financování volebních kampaní korporacemi a odborovými organizacemi tak, že jim zakazoval utrácet své peníze (*general treasury funds*) v souvislosti s federálními volbami, ale pořád jim umožňoval zřídit vlastní PAC, skrze nějž na tyto kampaně mohly vybírat dobrovolné příspěvky a z něj pak tyto kampaně odděleně financovat. V roce 1986 si však Nejvyšší soud USA mírně „zahrál“ na zákonodárce a z této úpravy vyňal určitý typ korporací, u kterého shledal, že by aplikace této úpravy byla nepřiměřeně přísná, protože by neplnila žádný významný účel.

Dotyčný případ se týkal neziskové organizace Massachusetts Citizens for Life (dále jen „MCFL“), jejíž činnost byla zaměřena na boj proti potratům. Organizace MCFL pak v září 1978 publikovala speciální edici svého zpravodaje, která byla zaměřena na nadcházející primárky ve státě Massachusetts a v němž MCFL mimo jiné uváděla seznam kandidátů s fotografiemi, které doporučovala volit, protože se názorově shodovali s politickou agendou této organizace. Toto jednání však Federální volební komise vyhodnotila jako porušení zákona FECA, protože korporace MCFL tuto distribuci nefinancovala skrze vlastní organizaci PAC, ale přímo ze svého vlastního rozpočtu.

Když se případ po letech dostal až k Nejvyššímu soudu USA, shledal postup Komise protiústavním. Soud dal Komisi sice za pravdu, že MCFL skutečně federální zákon porušila, ale zároveň došel k závěru, že aplikace tohoto zákona na organizace typu MCFL je nepřiměřeně přísná a porušuje první dodatek ústavy. MCFL totiž byla relativně malou organizací založenou přímo za účelem politické agitace a kdyby si musela kvůli těmto činnostem vytvořit vlastní PAC, mohlo by jí to nepřiměřeně administrativně zatěžovat. Většinové stanovisko sepsané soudcem

Brennanem proto na základě tohoto případu vymezilo tři podmínky, za kterých se zákaz podle zákona FECA nově nesměl na určitou korporaci aplikovat<sup>126</sup>:

- 1) **Korporace byla založena přímo za účelem prosazování politických názorů a nemůže se angažovat v obchodních aktivitách.** Tím pádem ani nemohla těžit z výhod, díky kterým obchodní korporace hromadí velké množství finančních prostředků.
- 2) **Korporace nemá akcionáře (*shareholders*), kteří by měli nárok na její aktiva a zisk.** Z tohoto důvodu by tedy nebylo možné argumentovat, že zákon sleduje ochranu práv akcionářů.
- 3) **Korporace nebyla založena obchodní korporací nebo odborovou organizací a ani od těchto subjektů nepřijímá finanční příspěvky.** A tudíž se nemůže stát nástrojem ke snadnému obcházení této regulace.

Díky rozsudku FEC v. MCFL tak vznikla první malá, ale za to významná výjimka z dosavadní federální regulace právnických osob.

## 3.4 Austin v. Michigan Chamber of Commerce (1990)

### 3.4.1 Pozadí

Zpřesnění závěrů z výše rozebrané kauzy Bellotti se Amerika dočkala v roce 1990, kdy Nejvyšší soud přezkoumával zákon přijatý státem Michigan, který reguloval vliv korporací na tamní státní volby. Jednalo se přitom v zásadě o obdobnou úpravu, kterou obsahoval federální zákon FECA, tj. korporacím bylo v tomto státě zakázáno utrácet své prostředky v souvislosti s volbami konanými ve státě Michigan, ale bylo jim umožněno zřídit za tímto účelem oddělený fond, do něhož shromažďovali zcela dobrovolné příspěvky od svých členů a jiných osob, které pak mohly na takové aktivity utrácet libovolně. Jediným rozdílem bylo, že michiganská úprava se nevztahovala na odborové organizace.

Dotyčný zákon však napadla Michiganská obchodní komora, která chtěla v roce 1985 na své náklady v novinách otisknout reklamu na podporu jednoho z kandidátů v tamních doplňovacích volbách do dolní komory michiganského Kongresu, což jí ale kvůli tomuto zákonu

---

<sup>126</sup> Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc., 479 U.S. 238 (1986), str. 264.

nebylo umožněno. To Komora považovala za porušení svého práva na svobodu projevu podle prvního dodatku. Tato kauza nakonec doputovala až k Nejvyššímu soudu USA.

Tento případ mohl být potenciálně velmi důležitý, protože kdyby Nejvyšší soud tuto úpravu shledal protiústavní, nejspíše by musela být zrušena i výše popsaná federální regulace financování volebních kampaní korporacemi. Nejvyšší soud si navíc od kauzy Bellotti prošel i nezanedbatelnou personální obměnou, protože soudce Stewarta, Burgera a Powella za tu dobu vystřídali soudkyně O'Connor a soudci Scalia a Kennedy, všichni jmenovaní prezidentem Reaganem, z nichž zejména poslední dva platili za velké odpůrce těchto regulací. Nejvyšší soud však michiganský zákon podržel bezpečným poměrem šest ku třem, přičemž proti hlasovali jenom zmínění tři noví soudci.

### **3.4.2 Rozsudek Austin**

Většinové stanovisko sepsané soudcem Thurgoodem Marshalllem v úvodu vyšlo ze základní teze rozsudku Bellotti, že korporaci nelze omezit v jejím projevu jenom na základě skutečnosti, že se jedná o korporaci. Soud přitom dospěl k závěru, že uvedenou výjimku z rozsudku MCFL zde uplatnit nelze vzhledem k tomu, že rozpočet Michiganské obchodní komory tvořily ze tří čtvrtin hlavně příspěvky od obchodních korporací a nesplňovala tak pro to podmínky.

Zástupci státu Michigan pak namítali, že zákon je ústavně konformní, protože omezení korporací sleduje naléhavý účel prevence korupce a vytváření jejího dojmu, protože právní a ekonomická specifika existence korporací jsou natolik specifická, že toto riziko je vyšší než u osob fyzických.<sup>127</sup> Tato jejich argumentace přitom viditelně připomíná dissent soudce Whitea z kauzy Bellotti. Většina soudu dala Michiganu skutečně za pravdu, je však zajímavé, jakým způsobem většinové stanovisko tento zájem na prevenci korupce vymezilo. Stanovisko totiž formulovalo zcela nové pojetí korupce. Podle Marshallova většinového stanoviska michiganský zákon totiž sledoval potlačení „korozivního a distorzivního vlivu“ peněz.<sup>128</sup> Tento koncept je přitom značně specifický, protože na rozdíl od korupce ve formě „monetárního ovlivnění“ nespočívá v tom, že by politici při svém rozhodování ve funkci zohledňovali zájmy svých potenciálních sponzorů, ale v samotné skutečnosti, že některé subjekty mají tolik peněz, že díky

---

<sup>127</sup> Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652 (1990), str. 687.

<sup>128</sup> Tamtéž, str. 651-652.

nim mohou *de facto* rozhodovat výsledky voleb. To následně způsobuje erozi základní premisy zastupitelské demokracie, podle které volení zastupitelé reprezentují názory svých voličů, protože v takové situaci už reprezentují spíše své sponzory. A obchodní korporace jsou právě takovými subjekty, protože díky svému specifickému právnímu postavení a výhodám poskytovaných státem hromadí abnormální množství finančních prostředků. Jedná se tedy pojmově o způsob prevence korupce, nikoli o snahu vyrovnávat vliv subjektů na volební proces.

Většinové stanovisko potom došlo k závěru, že zákon projde i zbylými kroky testu *strict scrutiny*, protože umožňuje korporacím vyjádřit své názory aspoň prostřednictvím odděleného fondu založeného speciálně pro tyto účely a sleduje tak výhradně sledovaný zájem prevence distorzivní korupce. Za problematické nepovažovala většina ani to, že se zákon nevztahuje na odborové organizace, protože specifické postavení a výhody, jež stát korporacím poskytuje jsou charakteristické výhradně pro ně. Michiganský zákon byl tak shledán ústavně konformním.

### **Disenty (Scalia, Kennedy)**

Svůj velmi ostrý a typicky pompézní dissent ke stanovisku většiny sepsal nový soudce Antonin Scalia. Ten hned v úvodu dramaticky připodobňuje michiganský zákon k cenzuře z Orwellova románu. Podle Scalii je totiž základní myšlenkou prvního dodatku americké ústavy myšlenka, že státu (*government*) nemůže být důvěřováno, že skrze cenzuru zajistí „férovost“ politické debaty.<sup>129</sup> Stát tedy nesmí rozhodovat o tom, kdo může mluvit a kdo ne, resp. kdo mluvil dost a kdo málo. Což je značně odlišné pojetí od toho, co známe v České republice.

Scalia silně kritizoval i koncept distorzivní korupce, který byl podle něj jenom snahou o ústavně nepřipustné vyrovnávání šancí a vlivu jednotlivých subjektů ve volebním procesu, akorát v tomto případě v převleku za „nový druh korupce“.<sup>130</sup> Podle Scalii stál koncept distorzivní korupce na dvou chybných argumentech, které se spolu snaží vytvořit jeden dobrý argument. To jest, že korporace jsou bohaté a že je stát nepřiměřeně zvýhodňuje oproti jiným subjektům. Scalia však argumentoval, že kromě korporací existuje více druhů subjektů, které požívají různá zvýhodnění ze strany státu (např. daňové výjimky) a stát jim přesto využívání jejich prostředků na volební kampaně nezakazuje. Samotný argument, že korporace mají „hodně peněz“ pak podle Scalii nemůže obstát, protože teze rozsudku Buckley v. Valeo jasně říká:

---

<sup>129</sup> Tamtéž, str. 679.

<sup>130</sup> Tamtéž, str. 684-685.

„Koncept, že stát může omezit projev některých elementů společnosti, aby relativně posílil hlasy těch ostatních, je prvním dodatku zcela cizí.“ Některým dalším Scaliovým argumentům k tomuto tématu se věnuji níže v podkapitole 3.7.2.

Druhý dissent sepsal soudce Kennedy, k němuž se připojil i Scalia a soudkyně O'Connor. Ten zde prezentuje svůj názor, že podle něj jediná korupce, jejíž potlačení může stát sledovat je korupce v nejužším pojetí *quid pro quo*, která z principu nehrozí, pokud třetí osoba vynakládá nezávislé výdaje na něčí podporu. Zajímavé přitom je, že Kennedy nevnímá michiganskou úpravu jako neutrální omezením projevu. Podle něj michiganský zákon takto zakazuje určité skupině korporací „činit projev“ na podporu politických kandidátů, čímž jim vlastně zakazuje mluvit o určitém tématu, a tudíž se jedná o nepřipustnou cenzuru určitých názorů, která je založena na obsahu projevu (*content based*).<sup>131</sup> Nakolik je tento argument přesvědčivý, nechť posoudí čtenář sám.

### 3.4.3 Zhodnocení

Kromě toho, že rozsudek Austin jasně podržel regulace financování volebních kampaní ze strany korporací, tkví jeho význam především ve zformulování konceptu distorzivní korupce, který je výrazně širší než zmiňovaná pojetí *quid pro quo* a monetárního ovlivnění, mezi nimiž se pohybuje pojetí korupce z rozsudku Buckley. Jsou přitom autoři, kteří vytvoření tohoto konceptu přisuzují názorovému odklonu Nejvyššího soudu od předchozí judikatury pod vlivem rawlsiánského liberalismu, jehož filosofie více zdůrazňuje vzájemný vztah mezi hodnotami svobody a rovnosti a nepovažuje je protichůdné.<sup>132</sup> Jiní však tento přístup vidí již v předešlých judikátech a považují jej tak za konzistentní s předchozí judikaturou.<sup>133</sup> Tomu by nasvědčoval fakt, že většinové stanovisko podpořili i soudci, kteří předtím hlasovali s většinou i v kauze Bellotti (Stevens a Blackmun).

Toto specifické pojetí korupce se přitom jeví být vsutku příhodnou náhražkou vyrovnáváním šancí subjektů ve volebním procesu (*equalizing*), jak tvrdil soudce Scalia. Osobně mám ale pocit, že to jen demonstruje, jak velký problém mohou korporátní peníze v politice být. Ať už jejich důsledky pojmenujeme jako nerovné šance kandidátů nebo distorzivní korupci,

---

<sup>131</sup> Tamtéž, str. 695-696, 699.

<sup>132</sup> BURKE, c. d. str. 130.

<sup>133</sup> Tamtéž.

jedná se jen o syndromy toho samého problému. Dle mého názoru to ukazuje, že soud byl v kauze Buckley poněkud krátkozraký, když vyrovnávání šancí kandidátů kategoricky odmítl uznat za dostatečně naléhavý zájem, protože právě kauza Austin ukazuje, jak může tento zájem v některých ohledech splývat se zájmem na potlačení korupce.

## 3.5 Problematika tematických reklam

### 3.5.1 Tematické reklamy a kořeny tohoto problému v rozsudku

#### Buckley

Po rozsudku ve věci Austin byla tedy ústavnost federálních a státních zákonů, jež zakazovaly financování volebních kampaní ze strany korporací, alespoň prozatím nepochybná. Ale jak jsem zmiňoval, byl zde ještě druhý problém, protože mnoho osob se pochopitelně snažilo najít nové cesty, jak tato omezení obejít a využít obrovské korporátní finance k ovlivnění federálních voleb. Jednu takovou cestu těmto osobám bohužel vytvořila sama Federální volební komise. V 90. letech se totiž objevil problém s tzv. tematickými reklamami (*issue ads*). Ne všechny politicky motivované reklamy totiž musí materiálně být volební kampaní konkrétního kandidáta. Mohou totiž existovat reklamy, které prostě jen komunikují lidem určité politické téma a navrhují v nich jeho řešení, a přitom nejsou vůbec cíleny na podporu konkrétního kandidáta, a tudíž není důvod je regulovat. To jsou tzv. tematické reklamy. Ovšem hranice mezi volební kampaní a tematickou reklamou je někdy velmi tenká.

Snahu tuto hranici přesně vymezit navíc ještě zkomplikovala jedna část výše rozebíraného rozsudku Buckley, ve kterém se Nejvyšší soud vyjádřil k tomu, jak lze volební kampaň v zákoně definovat. U přezkoumávaných limitů na výdaje nezávislých třetích osob podle zákona FECA byla totiž velice problematická formulace ustanovení, které je zavádělo. Tyto výdaje totiž zákon FECA vymezil jako „*expenditures relative to a clearly identified candidate...advocating for election or defeat of such candidate*“, v překladu „výdaje vztahující se k jednoznačně identifikovatelnému kandidátovi...agitující za zvolení nebo porážku takového kandidáta“. Většina soudu v kauze Buckley toto ustanovení kritizovala jako příliš vágní, protože z této definice podle ní nelze spolehlivě určit rozdíl mezi projevem, který je zakázaný a projevem umožněným, tj. co je ještě projevem, který se vztahuje k danému kandidátovi a co je

vlastně onou „agitací“<sup>134</sup>, což by mohlo vést k tzv. *chilling* efektu, tj. ostýchání se osob realizovat svou svobodu projevu. Soud k vágnosti znění tohoto ustanovení přitom konstatoval, že i kdyby nebylo zrušeno jako protiústavní, tak by mohlo být vzhledem ke své vágnosti interpretováno ústavně konformním způsobem jedině tak, že by se aplikovalo pouze na případy „výslovné agitace“ (*express advocacy*), čímž mínil jasné slovní vyjádření podpory určitému kandidátovi nebo naopak vyjádřování se proti kandidatuře takového kandidáta. To, co většinové stanovisko za „výslovnou agitaci“ považovalo pak uvedlo v poznámce pod čarou číslo 52. Zde se nacházel ryze demonstrativní výčet osmi frází, konkrétně se jednalo o: "vote for," "elect," "support," "cast your ballot for," "Smith for Congress," "vote against," "defeat," "reject."<sup>135</sup> Těchto osm frází brzy dostalo notoricky známou přezdívku „*Eight magic words*“ („Osm magických slov“).

Vedle tohoto značně přísného přístupu Nejvyššího soudu k vymezení volební kampaně se nabízí srovnání s českou úpravou, podle které je volební kampaní „*jakákoliv propagace kandidující politické strany...nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany..., zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*“<sup>136</sup> Osobně mám za to, že tato definice, která obsahuje demonstrativní výčet a neurčité pojmy připomínající právě ustanovení zákona FECA, které tak dávají dohledovému úřadu značnou diskreci, by patrně před Nejvyšším soudem USA také neprošla pro svou vágnost, jelikož z ní rovněž nelze s jistotou určit, kdy se o volební kampaň jedná a kdy ne.

---

<sup>134</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 41-42.

<sup>135</sup> V překladu tyto fráze zhruba zní: „Volte pro pana X,“ „Zvolte pana X,“ „Podpořte pana X,“ „Dejte svůj hlas panu X,“ „Pan X. do Kongresu,“ „Volte proti panu X,“ „Poražme pana X“ a „Odmítněte pana X.“

<sup>136</sup> § 16 zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů



### 3.5.2 Test magických slov jako hranice mezi tematickou reklamou a volební kampaní

Bohužel, americká Federální volební komise musela po rozsudku FEC v. MCFL z roku 1986 začít využívat zmíněný koncept „výslovné agitace“ z rozsudku Buckley i k určení toho, zda jsou sdělení financovaná právníckými osobami volební kampaní nebo tematickou reklamou, protože jinak by mohl být federální zákaz, který těmto osobám zakazoval financovat volební kampaně, rovněž příliš vágní.<sup>137</sup> Pod jistým tlakem nižších federálních soudů byla Komise navíc donucena k tomu, co lze za výslovnou agitaci považovat, přistupovat velmi striktně, a to podle toho, zda dotyčné sdělení obsahovalo výše vyjmenovaná „magická slova“.<sup>138</sup> Pokud tedy sdělení obsahovalo jedno ze zmíněných „magických slov“ nebo jejich synonyma, jednalo se o volební kampaň. To však bylo něco, k čemu koncept výslovné agitace ani magická slova nebyly nikdy designovány. Tato praxe Komise tak vedla ke vzniku zatím nevídané díry v dosavadní regulaci volebních kampaní. K tomu, aby určitá televizní reklama nebyla považována za volební kampaň totiž stačilo, aby v ní nezazněla výslovná výzva typu „*Volte pana Roosevelta!*“, resp. „*Nevolte pana Roosevelta!*“. Pokud taková výzva absentovala, jednalo se stále o tzv. tematickou reklamu, která nebyla nijak regulována. A to i přesto, že dotyčný kandidát mohl být v reklamě zmiňován, vyobrazen a různými způsoby vyzdvičován. Tematické reklamy se tak pro korporace staly vítanou cestou, jak jednoduše obejít regulace volebních kampaní. O tom, jak této mezery v zákoně začaly využívat politické strany, píšou v části čtvrté.

Pro znázornění, jak moc nezpůsobilý tento formalistický „test magických slov“ byl k tomu identifikovat reálnou volební kampaň, se můžeme podívat, jak fungují reklamy komerční. Obchodní společnosti nás v dnešní době jenom velmi zřídka „výslovně“ vyzývají k tomu, abychom si koupili jejich produkt. Reklamy společnosti Coca-Cola neříkají „*Kupte si tento syčený nápoj.*“, protože něco tak triviálního pochopíme z kontextu, ale namísto toho dávají přednost úderným sloganům typu „*Radost otevřít*“ nebo „*Real Magic.*“ S volební kampaní je to stejné, reklama nám nemusí výslovně říkat „*Volte kandidáta X.*“ To nám dojde, protože reklama

---

<sup>137</sup> Viz Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc., 479 U.S. 238 (1986), str. 249

<sup>138</sup> POTTER, T., JOWERS, K. L. The Frequently Mischaracterized Impact of the Courts on the FEC and Campaign Finance Law. *Catholic University Law Review*. 2002, Vol. 51, No. 3, str. 848-852. Dostupné na: <https://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1323&context=lawreview>

vyzdvihuje jeho kvality. A pro korporace pochopitelně nebyl problém vytvořit ty samé reklamy, které slouží k propagaci produktů i na podporu politických kandidátů.

Kromě toho, že se na tyto „tematické reklamy“ nevztahoval zákaz korporacím utrácet své prostředky v souvislosti volbami, to mělo své dopady i v oblasti transparentnosti. Protože se totiž nejednalo o volební kampaň, nebyl právně ani důvod k tomu, aby jejich tvůrci vykazovali, z čích peněz jsou vlastně financovány. Nejvyšší soud k tomu jako příklad uvádí, že z organizace s názvem „Republikáni pro čistý vzduch“, která financovala tematické reklamy vyzdvihující kandidáta na prezidenta George W. Bushe a očerňující jeho soupeře, se díky práci novinářů nakonec vyklubala dvojice miliardářů z Texasu<sup>139</sup>, kteří byli oba Bushovými dlouhodobými spojenci.<sup>140</sup> Pro ukázkou, takto vypadala tematická reklama této organizace na podporu tehdejšího guvernéra Texasu a pozdějšího prezidenta George W. Bushe v době, kdy v republikánských primárkách soupeřil o prezidentskou nominaci se senátorem Johnem McCainem:

„John McCain minulý rok hlasoval proti solární a obnovitelné energii. To pro nás znamená další spalování uhlí, které bude znečišťovat náš vzduch. Newyorští republikáni se ale o čistý vzduch starají. Stejně tak se o něj stará i guvernér Bush. Guvernér Bush vedl jeden z prvních států v Americe, který rázně zakročil proti elektrárnám spalujícím uhlí. Jeho legislativa o čistém vzduchu sníží znečištění o víc než čtvrt milionu tun za rok. To je to samé jako vzít pět milionů aut z našich silnic. Guvernér Bush, lídr pro světlejší zítřky.“<sup>141</sup>

Nejvíce paradoxní přitom je, že Nejvyšší soud USA nikdy neplánoval koncept výslovné agitace a s ním spojený test magických slov využít pro budoucí identifikaci volební kampaně a sami soudci z kauzy Buckley nejspíš netušili, že by mohl mít v budoucnu takový význam. A nejen to, materiály tehdejších soudců dokonce ukazují, že dotyčná pasáž se do rozsudku Buckley v. Valeo dostala údajně až ke konci jeho tvorby a to proto, že si soudce Brennan údajně stěžoval, že se většinové stanovisko dostatečně nevěnuje vágnosti zmíněného ustanovení o limitech na výdaje třetích nezávislých osob.<sup>142</sup> V kontextu rozhodnutí jako celku však byla tato pasáž zcela

---

<sup>139</sup> McConnell v. FEC 540 U. S. 93 (2003) str. 128

<sup>140</sup> MINTZ, J. Texan Aired 'Clean Air' Ad. *Washington Post*. 4. březen 2000. Dostupné na <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPcap/2000-03/04/006r-030400-idx.html>

<sup>141</sup> PEREZ-PENA, R. Air of Mystery Clouds a Pitch. *The New York Times*. 3. březen 2020. Dostupné na: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/politics/camp/030300wh-gop-ad.html>

<sup>142</sup> HASEN, R. L. The Untold Drafting History of Buckley V. Valeo. str. 3.

redundantní, protože dotyčné ustanovení bylo stejně zrušeno jako protiústavní, a tudíž nebylo vůbec třeba, aby se Nejvyšší soud vyjadřoval k jeho hypotetické interpretaci.

## 3.6 McConnell v. FEC (2003)

### 3.6.1 Zákon BCRA a regulace tematických reklam

Na konci devadesátých let už začaly být problémy v systému regulace volebních kampaní tak očividné (více k tomu v části čtvrté), že už musel zasáhnout samotný Kongres. Více k volebnímu skandálu z roku 1996 píše v kapitole 4.1. Krizi celého systému měl vyřešit nově přijatý zákon BCRA (zkratka od Bipartisan Campaign Reform Act). Týkalo se to i problému tematických reklam. Zákon BCRA totiž volební kampaň nově vymezil jinak. Vytvořil totiž zcela novou regulovanou právní kategorii sdělení, kterou nesměly korporace, odbory ani žádné ziskové organizace financovat. Tato kategorie se nazývala „volební komunikace“ (*electioneering communications*). Volební komunikací bylo jakékoli sdělení prostřednictvím **rádiového, kabelového nebo satelitního vysílání**, které kumulativně splňovalo následující podmínky:

- 1) Bylo činěno v **době 60 dní před volbami** do samotného federálního úřadu, anebo v **době 30 dní před stranickými primárkami** pro volby do tohoto úřadu.
- 2) **Odkazovalo na** jednoznačně identifikovatelného (*clearly identified*) **kandidáta do federálního úřadu**, typicky jeho jmenováním.
- 3) Bylo **způsobilé dosáhnout k relevantnímu elektorátu**. Ten byl stanoven pro kandidáty do Kongresu jako 50 tisíc osob v obvodu pro volby do Sněmovny reprezentantů, resp. ve státě, v němž odkazovaný kandidát kandiduje do Senátu. U prezidentských voleb to bylo 50 tisíc osob ve státě, kde se měly zrovna konat stranické primárky a před obecnými volbami 50 tisíc osob kdekoli v USA.

Zákon tedy prostřednictvím konceptu „volebních komunikací“ nadefinoval volební kampaň na základě toho, zda identifikovala konkrétního kandidáta, jakým prostředkem byla činěna, dobou, kdy probíhala a množstvím osob, k nimž dosáhla. Tento jakýsi „uzavřený kruh nepřímých důkazů“ představoval výrazně racionálnější hranici mezi volební kampaní a tematickou reklamou než koncept výslovné agitace. Volební komunikace bylo navíc možné spolehlivě identifikovat, protože popsané podmínky jsou zcela konkrétní a zmiňovaný *chilling* efekt tak nehrozí.

### 3.6.2 Rozsudek McConnell

Zákon BCRA byl však okamžitě napadnut jako protiústavní u Nejvyššího soudu USA, který se zabýval mimo jiné i novým konceptem „volebních komunikací“. Žalobci argumentovali zejména tím, že rozsudek Buckley podle nich narýsoval jasnou hranici mezi tzv. výslovnou agitací (*expres advocacy*) a tematickými reklamami (*issue advocacy*), přičemž z prvního dodatku plyne neporušitelné právo se v tematických reklamách angažovat.

Nejvyšší soud však tuto logiku rázně odmítl a jasně postavil najisto, že rozsudek Buckley žádnou takovou hranici nikdy nestanovil a jeho předmětná pasáž se vztahovala pouze k interpretaci zmiňovaného ustanovení zákona FECA.<sup>143</sup> Většinové stanovisko, které bylo sepsané soudcem Stevensem a soudkyní O'Connor, k tomu navíc dodává, že Nejvyšší soud nemá za to, že z prvního dodatku ústavy lze jakoukoli hranici mezi tematickými reklamami od projevu cíleného na podporu něčího zvolení vyvodit a rovněž označuje test magických slov, který byl k tomuto účelu doposud používán za nesmyslný.<sup>144</sup> Naopak, co se týče konceptu „volebních komunikací“ dle zákona BCRA, většina jej vyzvedla jako snadno pochopitelný a objektivně určitelný.

Je přitom zajímavé, že ani tři soudci, kteří k této části rozsudku McConnell disentovali tyto argumenty soudu nerozporovali a neměli tedy za to, že by „volební komunikace“ byly vadným konceptem. Naopak jim vadilo, že federální omezení utrácení právnických osob na politické kampaně ve federálním právu vůbec existují.<sup>145</sup> Konkrétně šlo o soudce Kennedyho a Scaliu, kteří tento názor zřetelně vyjádřili již v kauze Austin a dále o nového soudce Clarence Thomase, který v mezidobí vystřídal odstoupivšího liberálního soudce Marshalla. Thomas je přitom v posledních letech považován za vůbec nejkonzervativnějšího člena Nejvyšší soudu a stejně jako Scalia a Kennedy zastává názor, že protiústavní jsou nejen výdajové limity, ale dokonce i příspěvkové limity, tj. podporuje v tomto ohledu překonání rozsudku Buckley.<sup>146</sup> Naopak je zajímavé, že soudkyně O'Connor, která v kauze Austin rovněž disentovala, svůj názor na toto téma změnila.

---

<sup>143</sup> McConnell v. FEC 540 U. S. 93 (2003), str. 192-193.

<sup>144</sup> Tamtéž.

<sup>145</sup> Tamtéž, str. 322-323.

<sup>146</sup> Viz disenty těchto soudců k rozsudku v kauze Nixon v. Shrink Missouri Government PAC, 528 U.S. 377 (2000).

### 3.7 FEC v. Wisconsin Right to Life (2007)

Závěry o ústavnosti konceptu „volebních komunikací“ z rozsudku McConnell v. FEC však neměly příliš dlouhého trvání, protože Nejvyšší soud si brzy prošel nečekanou personální obměnou. Nejprve totiž rezignovala soudkyně O'Connor, jejíž pragmatický přístup k problematice regulace financování volebních kampaní byl mnohými velmi oceňován. Krátce na to však nečekaně zemřel i předseda soudu Rehnquist, kterého sice nepochybně nelze považovat za velkého příznivce regulací volebních kampaní, ale co se týče právnických osob, tak byl dlouhodobě velmi konzistentní ve svém postoji, že omezení korporací v této oblasti jsou ústavně konformní a zároveň i skeptický v otázce existence jejich práva na svobodu projevu. Konzervativní prezident George W. Bush tak dostal příležitost jmenovat k Nejvyššímu soudu hned dva nové soudce. Místo O'Connor se tak stal soudcem Samuel Alito a na místo Rehnquista usedl John Roberts, který se stal i novým předsedou Nejvyššího soudu USA. Tito dva noví členové konzervativního křídla soudu přitom znamenali v otázce regulace financování kampaní korporacemi dramatickou změnu. To se také potvrdilo v roce 2007 v kauze Wisconsin Right to Life v. FEC.

Tento případ se týkal wisconsinské protipotravné organizace Wisconsin Right to Life (dále jen „WRTL“), která publikovala televizní reklamy, v nichž kritizovala praxi tzv. filibusteru ve federálním Senátu, tj. že někteří nejmenovaní senátoři cíleně natahovali projednávání nominací nových federálních soudců, aby tak oddálili hlasování o nich, protože jejich strana měla v dotyčné komoře menšinu a patrně by v něm tak prohrála (v tomto případě to byli demokraté). Tyto reklamy však na svém konci vyzývaly diváky, aby kontaktovali své federální senátory za stát Wisconsin, Russela Feingolda a Herberta Kohla (oba za Demokratickou stranu) a řekli jim, ať se vůči této praxi vymezí. Byli to přitom pochopitelně právě tito dva jmenovaní senátoři, kteří se zmíněného filibusteru v Kongresu dopouštěli. A protože tato reklama měla být vysílána 30 dní před stranickými primárkami v tomto státě a bylo v ní jmenovitě odkazováno na kandidáta (Russela Feingolda), který se jich účastnil, nebyla podle zákona BCRA legální a WRTL ji proto v tomto časovém úseku nepublikovala. Organizace však před soudem namítala, že tím došlo k porušení jejich práv, protože podle nich se materiálně pořád jedná o tematickou reklamu, která pouze pojednává o konkrétním politickém tématu a koncept volebních komunikací zákona BCRA tak nevymezuje tuto hranici mezi volební kampaní a tematickou reklamou přesně.

Obměněný Nejvyšší soud dal těsným poměrem pět ku čtyřem organizaci WRTL skutečně za pravdu, že její ústavní právo na svobodu projevu podle prvního dodatku bylo porušeno. Nicméně ani většina složená z pěti soudců konzervativního křídla se neshodla na tom, proč tomu tak je. Tři konzervativní soudci, Scalia, Kennedy a Thomas považovali ustanovení BCRA za protiústavní už jen proto, že vůbec omezuje politický projev právnických osob. Soud měl podle nich tedy sáhnout k překonání (*overturning*) rozsudku McConnell a dotyčné část zákona shledat protiústavním. Čtyři soudci liberálního křídla byli naopak názoru, že zákon je ústavně konformní a žádný problém v jeho aplikaci na případ WRTL neviděli. Zbývající předseda soudu Roberts měl se soudcem Alitem ale jiný názor a sepsal proto kompromisní „většinové“ stanovisko, které neshodilo koncept volebních komunikací jako celek, ale pouze vymezilo přísnější podmínky pro jeho aplikaci.

Robertsovo většinové stanovisko tento případ považovalo za důkaz, že koncept „volebních komunikací“ skutečně nepředstavuje dostatečně přesnou hranici mezi volební kampaní a tematickou reklamou. Podle Robertse bylo sice zjevné, že daná reklama WRTL spadá pod definici „volební komunikace“ podle zákona BCRA, ale bylo možné rozporovat, zda se jedná o faktický „ekvivalent“ výslovné agitace za zvolení nebo proti zvolení daného kandidáta. V reklamě WRTL totiž nebylo jednoznačně zmíněno, že „filibusterujícími“ senátory byli právě wisconsinští senátoři Feingold a Kohl, a tudíž ji stále bylo možno interpretovat jako reklamu, která se pouze věnuje určitému tématu, a nikoli jako volební kampaň namířenou proti těmto kandidátům. Stanovisko tedy došlo k názoru, že aplikace zákona BCRA na tento případ je protiústavní a pro aplikaci zákona BCRA vymezilo novou podmínku, tj. že jeho ustanovení se na sdělení spadající pod „volební komunikace“ mohou aplikovat pouze v případě, kdy dotyčné sdělení neumožňuje jinou „rozumnou interpretaci“ (*reasonable interpretation*)<sup>147</sup>, než že se jedná o kampaň ve prospěch nebo v neprospěch kandidáta, na něž odkazuje.

Disentoval soudce Souter, k němuž se připojili další tři členové liberálního křídla soudu. Podle Soutera totiž reklama WRTL „ekvivalentem“ výslovné agitace proti dotyčným kandidátům byla. To odůvodňoval skutečností, že i když dotyčná reklama vyzývala diváky své senátory „kontaktovat“ a sdělit jim svůj názor, neobsahovala na ně žádné kontaktní údaje. Naopak, byl zde pouze odkaz na webovou stránku organizace WRTL, která již vysvětlovala, že filibusterujícími senátory jsou právě senátoři Feingold a Kohl. Výzva jim „zavolat“ tedy nebyla

---

<sup>147</sup> FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc., 551 U.S. 449 (2007), 469-470.

míněna vážně, ale jednalo se pouze o sdělení, které mělo přesvědčit voliče, aby je nevolili. Navíc tyto reklamy byly publikovány v době, kdy byl filibuster hlavní téma těchto senátních voleb a o pozici senátora Feingolda k filibusteru tak byl informován každý alespoň trochu vnímavý volič. Podle Soutera tedy ze samotného obsahu reklamy její pravý úmysl zřejmý možná nebyl, ale v daném situačním kontextu již bylo nepochybné, že se jedná o funkční ekvivalent výslovné agitace proti zvolení těchto kandidátů.<sup>148</sup> Tento dissent pokládám za přesvědčivý.

Dopad tohoto rozsudku lze v zásadě shrnout tak, že vytvořil novou významnou mezeru, kterou mohly neregulované peníze korporací proudit na politické „tematické reklamy“, které byly designovány podobně jako ta od organizace WRTL. Význam tohoto rozsudku však dnes poněkud leží ve stínu následujícího rozhodnutí Citizens United, které bylo vyneseno tři roky poté a stalo se dosavadním vrcholem celé judikatury k regulaci financování kampaní právníckými osobami. Toto rozhodnutí kauzu WRTL svým významem zcela převálcovalo, protože zatímco rozsudek WRTL vytvořil v regulaci korporací další mezeru, Citizens United celý její systém *de facto* zrušil.

### **3.8 Citizens United v. FEC (2010)**

Vrcholem a zároveň i symbolem kontroverznosti celé současné judikatury Nejvyššího soudu USA k financování volebních kampaní se stal rozsudek v kauze Citizens United z roku 2010. Důvodů, proč je tento rozsudek terčem tak intenzivní kritiky, že jej mnozí dokonce označují za nejhorší rozsudek Nejvyššího soudu v jeho moderní historii, je přitom více.

#### **3.8.1 Pozadí případu Citizens United v. FEC**

Případ se týkal malé konzervativní neziskové organizace s názvem Citizens United. Tato organizace přitom silně brojila proti prezidentské kandidatuře bývalé první dámy a senátorky Hillary Clinton, která se v roce 2008 ucházela o prezidentskou nominaci v primárkách Demokratické strany, v nichž byla po mimořádně intenzivním volebním boji nakonec poražena pozdějším prezidentem Barackem Obamou. Citizens United za účelem agitování proti senátorčině kandidatuře vytvořila film s názvem *Hillary: The Movie*, který se o její osobě vyjadřoval velmi kriticky a shrnoval důvody, proč by se neměla stát americkou prezidentkou.

---

<sup>148</sup> Tamtéž, dissent, str. 523-525.

Tento film přitom Citizens United chtěla distribuovat i skrze televizní vysílání, a to včetně prostřednictvím systému „video na vyžádání“ (*video on demand*). Toto jim však nebylo umožněno, protože Federální volební komise došla k závěru, že se jedná reklamu spadající pod pojem „volební komunikace“ podle zákona BCRA. K tomuto názoru došla z důvodu, že šlo o film (1) vysílaný v televizi, (2) v době 30 dní před prezidentskými primárkami, který jasně (3) identifikoval dotyčného kandidáta, (4) a protože byl k dispozici i formou „videa na vyžádání“, tak měl potenciální dosah alespoň 50 tisíc lidí. Komise zde navíc neaplikovala ani výjimku z rozsudku MCFL, jelikož rozpočet Citizens United tvořily i finanční dary od obchodních korporací. Na tomto místě je ale nutno dodat, že šlo jen o velmi malou část rozpočtu této organizace. Rovněž nebylo otázkou, zda se zákon BCRA může aplikovat v souladu s předešlým rozsudkem ve věci FEC v. WRTL, protože jiná „rozumná interpretace“ tohoto filmu, než že se jedná o volební kampaň namířenou proti Hillary Clinton, nepřipadala v úvahu.

Citizens United před Nejvyšším soudem namítali, že aplikace zákona BCRA na jejich film a reklamy na něj je protiústavní. Přitom patrně sázeli na možnost, že jim Nejvyšší soud vyhoví s tím, že regulace korporací podle zákona BCRA nemá u tak drobné organizace s minimem finančních příspěvků od velkých korporací jako je ona smysl a vytvoří pro ni podobnou výjimku jako v rozhodnutích FEC v. MCFL nebo FEC v. WRTL. To, jak Nejvyšší soud tuto kauzu vyřeší, ale nejspíš nečekali ani oni.

### **3.8.2 Rozsudek Citizens United a jeho problémy**

Nejvyšší soud totiž rozhodl nejtěsnějším poměrem pět ku čtyřem, že Citizens United mají pravdu a jejich ústavní právo na svobodu projevu bylo skutečně porušeno. Ovšem ne s odůvodněním, že by aplikace zákona BCRA byla protiústavní pouze v tomto konkrétním případě. Naopak, soud dospěl k závěru, že celé ustanovení zákona BCRA je protiústavní a spolu s ním i každý zákon, který omezuje to, jak právnické osoby mohou utrácet své finanční prostředky v souvislosti s volbami, protože korporace mají právo na stejnou ochranu své svobody projevu jako osoby fyzické. Z tohoto důvodu se na ně podle většiny uplatní pravidlo z rozsudku Buckley v. Valeo, že příspěvkové limity jsou povoleny, ale výdajové limity ne. Nejvyšší soud tak shodil všechna doposud účinná výdajová omezení korporací v souvislosti s volbami jako protiústavní. Zákaz korporacím utrácet své finanční prostředky na volební kampaně přitom existoval na federální úrovni už od roku 1947 a obdobné zákony platily i v mnoha amerických státech. Zároveň tím přirozeně došlo i k *overrulingu* výše rozebíraných rozhodnutí Austin a McConnell. Většinové stanovisko, které podpořili čtyři soudci



konzervativního křídla sepsal soudce Anthony Kennedy, který stejný názor vyjadřoval konzistentně už od kauzy Austin. Naopak velice dlouhý dissent k většinovému stanovisku sepsal soudce Stevens, jehož podpořili zbylí tři členové liberálního křídla. Vzhledem k rozsahu a významu celé kauzy nebudu většinové stanovisko a odlišná stanoviska rozebírat odděleně jako u předešlých rozhodnutí, ale budu je spíše paralelně srovnávat při rozboru konkrétních problémů tohoto rozsudku.

## **Problém č. 1 - Odchýlení se od soudcovské zdržlivosti**

Prvním problematickým aspektem rozhodnutí bylo, že je vskutku značně obecné, ačkoli daný případ organizace Citizens United šlo vyřešit mnohem jednodušeji a na mnohem užším základě (*on narrower grounds*). Soudce Stevens dokonce ve svém dissentu předkládal hned několik variant, jak mohl soud případ alternativně vyřešit.<sup>149</sup>

Zaprvé šlo podle Stevense přijmout interpretaci zákona BCRA, podle které se nevztahuje na filmy jako dotyčný dokument *Hillary: The Movie*, protože regulace politických dokumentů zjevně nenaplnovala smysl této úpravy. Zákon BCRA usiloval o regulaci krátkých úderných politických reklam, nikoli dokumentů dlouhých 90 minut. Navíc systém videa na vyžádání, prostřednictvím kterého byl dokument distribuován, byl v době schvalování zákona podle Stevense ještě „v plenkách“ a je zjevné, že na tento prostředek zákon BCRA necílil. Neuborne k tomu navíc říká, že video na vyžádání se od normálních volebních kampaní liší, protože zatímco krátké reklamy působí na smysly a nepotřebují aktivní součinnost adresáta, s videem na vyžádání je to jako s knihou, kterou divák dobrovolně vytáhne z poličky a začne číst. A takové „dobrovolně konzumované“ médium podle Neuborna stát nemá podle americké ústavy vůbec právo regulovat, na rozdíl od klasických propagačních reklam.<sup>150</sup>

Dále Stevens navrhoval rozšířit výjimku z rozhodnutí MCFL i na organizace jako Citizens United, protože bylo zjevné, že v rozpočtu Citizens United tvořily peníze od obchodních korporací skutečně jenom velmi malou část a ani jich nebylo v absolutních částkách příliš mnoho. Tato právnická osoba se tak nestala žádnou významnou „trubkou“, přes kterou by mohly

---

<sup>149</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010), str. 406-408

<sup>150</sup> ABRAMS, F., NEUBORNE, B. Debating ‘Citizens United’. *The Nation*. 13. leden 2011. Dostupné na: <https://www.thenation.com/article/archive/debating-citizens-united/>

velké korporace obcházet zákaz na vynakládání svých peněz na volební kampaně. Podle Stevense by tak nebylo těžké formulovat jakési pravidlo *de minimis*.

Většinové stanovisko tento svůj postup hájilo s odůvodněním, že chtělo zabránit tomu, aby předešlo újmě na právech subjektů, které by v důsledku „*chilling*“ efektu mohly váhat, zda je jejich projev přípustný. Nicméně toto zdůvodnění nedokázalo rozsudek zbavit pachuti soudcovského aktivismu. Ostatně, jak píše i Stevens, tento postup většiny značně vybočoval z praxe, kterou v případech těchto žalob (*as-applied challenges*)<sup>151</sup> Nejvyšší soud uplatňoval v oblasti financování volebních kampaní už od rozsudku *Buckley v. Valeo* a značně tím tak bagatelizoval koncept soudcovské zdrženlivosti, v souladu, s nímž by měl případy řešit tou nejkratší a nejjednodušší cestou.<sup>152</sup>

## **Problém č. 2 - Ústní jednání a argument knihou, kterou nikdo nikdy neviděl**

Ačkoli se zde snažím analyzovat především samotné rozsudky, v případě *Citizens United* hrálo důležitou roli něco, co v textu jeho rozhodnutí nalézt nelze. Byl tu totiž moment, který se odehrál při ústním jednání (*hearing*) v této věci. Soudce Alito se totiž při prvním ústním jednání zeptal zmocněnce vlády, který měl ústavnost zákona před soudem hájit, na otázku, zda může federální zákon zakazovat vydávání knih stejně jako tak zákon BCRA činí s rádiovým, kabelovým a satelitním vysíláním. Zmocněnec vlády Malcom Stewart ke své smůle odpověděl kladně, což patrně zaskočilo i některé liberální soudce. Svou odpověď Stewart navíc neupravil ani když se ho soudce Kennedy zeptal, zda by se to vztahovalo i na tlustou 500stránkovou knihu, ve které by na konci bylo napsáno „*Volte pana X.*“<sup>153</sup> Toto téma přítomné soudce natolik zaujalo, že namísto rozhodnutí v této věci nechali celé ústní jednání opakovat. Tento moment lze přitom považovat za určitý bod obratu v celém procesu v této věci.

V následujícím ústním jednání už vládu zastupovala jiná zmocněnkyně, Elena Kagan<sup>154</sup>. Ta už na zmíněnou otázku odpověděla jinak a řekla, že by se muselo jednat leda o pamflet, který

---

<sup>151</sup> Jedná se o případ, kdy je zákon napadán jako protiústavní pouze ve vztahu ke konkrétnímu případu jeho aplikace, protiklad tzv. *facial challenge*. Dle mého názoru jej lze do určité míry přirovnat k české ústavní stížnosti.

<sup>152</sup> *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010), str. 397-398

<sup>153</sup> Celou situaci si lze poslechnout na audiozáznamu z prvního ústního jednání (čas 29:00). Dostupné na: <https://www.oyez.org/cases/2008/08-205>

<sup>154</sup> Elena Kagan se později ten samý rok stala novou soudkyní Nejvyššího soudu a nahradila odstoupivšího soudce Stevense.

by plnil roli klasického volebního letáku. Navíc dodala, že taková kniha se za víc jak šedesát let, co byla dotyčná regulace v platnosti, neobjevila.<sup>155</sup> Toto zpřesnění konzervativní soudce ale zřejmě příliš neuklidnilo a v textu většinového stanoviska lze tak nalézt silný argument, že kdyby zákaz korporacím utrácet peníze na volební kampaně soud shledal ústavně konformním, mohlo by to vést k tomu, že by vláda mohla začít cenzurovat knihy.<sup>156</sup>

Na čí straně ale byla pravda? Opravdu je regulace volebních kampaní z pohledu americké ústavy to samé, co cenzura knih? Patrně nejpřesvědčivější odpověď dává Burt Neuborne, podle něhož oba vládní zmocněnci odpověděli špatně, protože správná odpověď je, že americká ústava umožňuje regulovat pouze taková sdělení, která postrádají „ochotného posluchače“. <sup>157</sup> Kniha takovým sdělením není. Kniha je totiž k ničemu, pokud ji někdo neotevře a nebude ji dobrovolně číst a aktivně v ní pátrat po informacích. Na rozdíl od reklam, které do adresátových uší a očí ve velmi krátkém intervalu hustí jednoduchou politickou propagaci, aniž by musel jakkoli aktivně spolupracovat.<sup>158</sup> Toto je dle mého názoru patrně nejlepší objasnění tohoto problému. Nicméně, argumentu knihy, kterou doposud nikdy nikdo neviděl, se i přesto podařilo zásadně ovlivnit celé rozhodnutí v této věci a dodnes je mezi zastánci rozsudku Citizens United velmi populárním argumentem.<sup>159</sup>

Menší zkušenosti s tím, zda je kniha volební kampaní máme i v České republice, byť ne tak dramatické. Úřad pro kontrolu hospodaření stran přitom podle svých vyjádření u knih politiků zastává přístup, že se za volební kampaň považují v závislosti na tom, zda jsou určeny ke klasickému prodeji anebo se rozdávají zadarmo.<sup>160</sup>

---

<sup>155</sup> Celou situaci si lze poslechnout na audiozáznamu z druhé ústního jednání (čas 1:10:47). Dostupné na: <https://www.oyez.org/cases/2008/08-205>

<sup>156</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010), str. 349.

<sup>157</sup> NEUBORNE, B., DORF, M. C. First Amendment Freedom of Speech and Religion- October 2009 Term. *Touro Law Review*. 2011, Vol. 27/, No.1, str. 65. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3713229](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3713229)

<sup>158</sup> ABRAMS, c.d.

<sup>159</sup> Tamtéž.

<sup>160</sup> KOUTNÍK, O. Hraje Babiš podle pravidel? Jeho kniha přitáhla pozornost úřadu. *Seznam Zprávy*. 27. srpna 2021. Dostupné na: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/urad-proklepne-babisovu-knihu-stala-miliony-na-volebnim-uctu-zatim-neni-173244>

### Problém č. 3 - Chybný narativ dosavadní judikatury

Samotné meritorní odůvodnění většinového stanoviska pak velmi lpí na způsobu, jakým se snaží převyprávět dosavadní judikaturu k regulaci financování volebních kampaní právníky osobami, kterou v této práci popisují výše. Podle většiny lze tuto dosavadní judikaturu rozdělit na dvě etapy. První v zásadě tvoří dvojice rozsudků Buckley a Bellotti, které podle většiny odmítají rozdílné zacházení s politickým projevem osob na základě jejich „korporátní identity“. Naopak druhá etapa podle většiny začíná po rozsudku Austin a je pro ni charakteristické, že toto rozdílné zacházení akceptuje.<sup>161</sup> Většinové stanovisko se nás tak snaží přesvědčit, že rozsudek Citizens United se pouze vrátil k tomu, co platilo dříve podle precedentu Bellotti a rozsudek Austin byl pouze jakási mylná odchylka od tohoto principu.

Tento narativ má však mnoho trhlín.<sup>162</sup> Ve svém disentu ho příznačně kritizuje právě soudce Stevens. Stevens byl v této době totiž jediným členem Nejvyššího soudu, který nejenže sám v případě Bellotti rozhodoval, ale dokonce i hlasoval pro většinové stanovisko, které by bez jeho hlasu těsným poměrem pět ku čtyřem ani neprošlo. Stevens k tomu sarkasticky poznamenává, že pokud podle většinového stanoviska rozsudek Bellotti došel k tomu, že federální omezení na utrácení korporací ve volebních kampaních jsou protiústavní, tak to musela být asi jen náhoda, že ten samý Nejvyšší soud jeho ústavnost v následujících desítkách let nikdy nezpochybnil.<sup>163</sup> Navíc dodává, že pro většinové stanovisko ve věci Austin hlasovalo všech šest soudců, kteří víc jak deset let zpátky rozhodovali v kauze Bellotti a nikdo z nich tehdy neviděl mezi těmito dvěma rozsudky rozpor. Podle Stevense jsou tedy rozsudky Buckley, Bellotti a Austin v naprostém souladu.

Ke komu se zde přikláním je asi zřejmé, protože jsem už výše psal, že rozsudek Bellotti podle mého názoru pouze stanovil, že politický projev korporace nelze omezit čistě na základě pouhé skutečnosti, že se jedná o korporaci. To ale samo o sobě ještě neznamená, že podmínky omezení takového projevu jsou stejné jako u osob fyzických. Bellotti byl navíc dosti specifický případ, protože zde šlo pouze o referenda a nikoli o klasické volby, takže se k bližším

---

<sup>161</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010), str. 345-349.

<sup>162</sup> Více k tomu např. HASEN, R. L. Citizens United and the Illusion of Coherence. *Michigan Law Review*. 2011, Vol. 109, No. 4, str. 581-624. Dostupné na: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1166&context=mlr>

<sup>163</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010), str. 445.

podmínkám regulace projevu, resp. utrácení korporací na volební kampaně, nemohl ani řádně vyjádřit. Argumentace většinového stanoviska tedy podle mě nepůsobí přesvědčivě.

#### **Problém č. 4 - Nové pojetí korupce *quid pro quo***

Většinové stanovisko dále odmítlo, že by předmětnou regulaci projevu právnických osob bylo možné ospravedlnit tím, že sleduje naléhavý zájem prevence korupce. Popřelo přitom koncept distorzivní korupce, který zformuloval rozsudek Austin, a to s odkazem na známou tezi z rozsudku Buckley, že „Koncept, že stát může omezit projev některých elementů naší společnosti, aby relativně posílil hlasy těch ostatních, je prvnímú dodatku zcela cizí.“<sup>164</sup> Zde však Stevens podle mě správně podotýká fakt, že podstatou konceptu distorzivní korupce je právě to, že se o vyrovnání hlasů jednotlivých elementů společnosti nejedná.

Namísto toho se Kennedym sepsané většinové stanovisko postavilo za odlišné pojetí korupce, a to ve formě *quid pro quo*<sup>165</sup>, které právě Kennedy prosazoval už ve svých disentech k rozhodnutím Austin a McConnell (více k tomu v části čtvrté). Prevenci této korupce přitom regulace výdajů právnických osob podle většiny nemůže sledovat, protože právnické osoby tyto výdaje činí samy od sebe jako nezávislé třetí osoby a z toho důvodu zde nemůže být riziko dohody na směně peněz na volební kampaň za konkrétní politické rozhodnutí. Bylo to přitom vůbec poprvé, co se Nejvyšší soud k pojetí korupce ve formě *quid pro quo* přiklonil, což mělo velký dopad i na některé budoucí judikáty (viz níže rozebíraný rozsudek McCutcheon). Ačkoli je pravda, že Kennedy toto pojetí často hájil s odůvodněním, že vyplývá i z rozsudku Buckley. To lze však rozporovat, jak jsem psal už v části druhé a rozporoval to i disentuující Stevens.

Stevensův disent k tomuto namítal, že z předešlé judikatury nikdy nevyplývalo, že regulace financování volebních kampaní musí sledovat pouze prevenci korupce ve formě *quid pro quo*. Tento názor považuji za správný. Stevens většině rovněž vyčítal, že zcela ignoruje zájem zákonodárce na tom, aby tyto „nezávislé výdaje“ nevedly k tomu, že dotyčné subjekty díky nim získají zvláštní přístup k podporovaným kandidátům a soustředí se pouze striktně na „*quid pro quo* ujednání“, která tato nebezpečí nepokrývají.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Tamtéž, str. 349-350.

<sup>165</sup> Tamtéž, str. 356-357, 359.

<sup>166</sup> Tamtéž, str. 452-460.

## Problém č. 5 - Rozpor s původním významem ústavy (Originalistická perspektiva)

Velmi zajímavým aspektem celého tématu svobody projevu právnických osob přitom je, zda je taková myšlenka vůbec v souladu s původním významem americké ústavy. Ta totiž vznikala na konci 18. století, kdy byl rozvoj korporací teprve na svém počátku a tehdejší právní úprava jim nebyla zdaleka tak nakloněna jako je ta dnešní. Logické by proto bylo domnívat se, že v době, kdy tato ústava vznikala, nikoho nenapadlo, že garantuje nějaká ústavní práva právnickým osobám.

Proti této myšlence však dlouhodobě vystupoval soudce Antonin Scalia, který se do historie zapsal mimo jiné jako patrně nejvýznamnější popularizátor tzv. originalismu. Originalismus ve Scaliově pojetí je přitom metodou interpretace ústavy, která se usiluje právě o to vykládat ústavu v souladu s původním významem, který měla v době svého přijetí.<sup>167</sup> Je proto velmi zvláštní, že právě Scalia dlouhodobě prosazoval názor, že americká ústava zaručuje právnickým osobám stejné právo na svobodu projevu jako osobám fyzickým. Na toto téma lze v rozhodnutí *Citizens United* dokonce pozorovat mezi Scaliovým souběžným stanoviskem a Stevensovým disentem poměrně ostrou argumentační přestřelku, kde Scalia rozsudek ve věci *Citizens United* ze své originalistické perspektivy brání, zatímco Stevens jej kritizuje pro rozpor s původním významem ústavy. A nutno dodat, že Scaliova logika opravdu vykazuje řadu slabých míst a je proto rovněž častým terčem kritiků, kteří mu vyčítají, že se v této kauze neřídil ani tak svou interpretační logikou jako spíše svými politickými názory.

Scalia totiž svůj postoj hájil tím, že text prvního dodatku chrání projev obecně, když prostě jen říká „Kongres nesmí schválit žádný zákon zkracující svobodu projevu“. A i když je podle Scalii jasné, že ústava v době svého vzniku nebyla míněna, aby chránila ústavní práva úplně všech subjektů (např. polárních medvědů), tak se tato ochrana podle něj už v té době vztahovala na ochranu práva mluvit „ve sdružení“ (*in association*) s jinými osobami, kam Scalia řadí i právo mluvit skrze korporaci.<sup>168</sup> Nicméně tento výklad je některými odborníky kritizován jako nesprávný a Scaliovi je vyčítáno, že tento jeho výklad ignoruje dobovou judikaturu.

---

<sup>167</sup> STRINE, L. E., WALTER, N. Originalist or Original: The Difficulties of Reconciling *Citizens United* with Corporate Law History, *Notre Dame Law Review*, 2016, Vol. 91, No. 3, str. 879.

<sup>168</sup> *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010), str. 392.

Zejména to platí o rozsudku *Deveaux*<sup>169</sup>, v němž měly soudy velké problémy s otázkou, zda korporace vůbec může svým jménem před soudem žalovat. Tento případ se týkal banky, kterou se tehdejší jeffersoniánští demokraté pokusili výrazným zdaněním vyhnat ze státu Georgia. Federální soud tehdy v první instanci dokonce rozhodl, že tato banka vlastně vůbec nemá právo stát Georgia žalovat, protože se jedná právně o samostatnou entitu, na kterou nemohou přejít práva jejich členů. Tento poněkud absurdní závěr sice následně korigoval Nejvyšší soud, ten se však s odůvodněním jinak ztotožnil a pouze minimalisticky konstatoval, že v tomto případě lze pro procesní účely na banku nahlížet jako na sdružení fyzických osob, jejichž práva vykonává.<sup>170</sup> Na tuto logiku potom podle Strina a Waltera navazují i další rozhodnutí ve věcech *Letson*<sup>171</sup> a *Marshall*<sup>172</sup>. Scaliův argument, že ústava v době svého vzniku vnímala korporace jako sdružení osob, která má samo právo na svobodu projevu, tedy nepůsobí přesvědčivě.

Navíc se nezdá, že v tomto ohledu na postavení korporací v americké ústavě něco změnilo přijetí čtrnáctého dodatku po skončení občanské války. Korporace byly přitom jinak schopny čtrnáctý dodatek před federálními soudy využívat velmi efektivně. Nejvýznamněji se tak stalo patrně v kauze *Santa Clara*<sup>173</sup> z roku 1886, kde Nejvyšší soud oficiálně uznal, že korporace jsou osoby ve smyslu čtrnáctého dodatku a mají tak právo na spravedlivý proces a rovné zacházení. Nicméně, tyto závěry se vždy týkaly práv majetkových a nic nenasvědčuje tomu, že by to platilo o politických právech a svobodě projevu korporací.<sup>174</sup> Nezdá se tak, že by někdo v 19. století zamýšlel, aby měly korporace právo na ochranu projevu, který se týká jejich politických názorů. Tuto myšlenku tak Strine a Walter štiplavě označují spíše za originální než originalistickou.<sup>175</sup> Toto pak rovněž pochopitelně nahrává kritikům, kteří *Citizens United* považují za plod soudcovského aktivismu konzervativního křídla strany, motivovaný politickými názory jeho členů.

---

<sup>169</sup> *Bank of the United States v. Deveaux*, 9 US 61 (1809)

<sup>170</sup> *STRINE*, c.d. str. 901-903.

<sup>171</sup> *Louisville, Cincinnati & Charleston R. Co. v. Letson*, 43 U.S. 497 (1844)

<sup>172</sup> *Marshall v. Baltimore & Ohio Railroad Company*, 57 U.S. 314 (1853)

<sup>173</sup> *Santa Clara County v. Southern Pacific Railroad Company*, 118 U.S. 394 (1886)

<sup>174</sup> *STRINE*, c. d. str. 916-917.

<sup>175</sup> Tamtéž.

Neposledním problémem Scaliovy argumentace je i výše zmíněná koncesní teorie právnických osob, která v době vzniku americké ústavy převládala, jenž na korporace nahlíží jako na pouhé právní konstrukce existující z vůle státu. Což je logika, která myšlenice, že mají ústavní práva také příliš nenahrává. Z těchto důvodů mám za to, že kritiku směřovanou na soudce Scaliu lze pokládat za vcelku oprávněnou.

## **Problém č. 6 - Ignorování práv akcionářů**

Většina se rovněž vcelku příkře vypořádala s argumentem, že regulace výdajů právnických osob mohou sledovat nálehavý zájem na ochraně práv akcionářů (*shareholders*), který jsem zmiňoval už u kauzy Bellotti. Podle většinového stanoviska totiž představují dostatečnou ochranu práv akcionářů formy korporátní demokracie<sup>176</sup>, což připomíná argument z disentu Antonina Scali ke kauze Austin, že pokud akcionář nechce, aby jeho peníze byly užity na realizaci politického projevu, se kterým nesouhlasí, má podle většiny zkrátka dvě možnosti. Buď na valné hromadě přesvědčit ostatní akcionáře o tom, že dotyčný politický názor je nesprávný anebo své akcie prodat.<sup>177</sup> Určitou formou této „korporátní demokracie“ přitom může být i institut „derivativní žaloby“, což je jakási americká obdoba české akcionářské žaloby, kterou může akcionář v některých případech jménem korporace žalovat za takové jednání vedení korporace.

Problémy tohoto přístupu však podle mě opět vystihuje dissent Stevense. Ten připomíná fakt, že v americkém systému si mnoho občanů musí spořit skrze různé investiční fondy, do kterých vkládají své peníze, jež tyto fondy následně využívají k nákupu akcií. Tito lidé tedy nenakupují akcie sami a nepožívají tak ani práva akcionářů, ale jejich peníze přesto mohou být fakticky používány na projev, se kterým nesouhlasí. Stevens dále zdůrazňuje, že valné hromady se konají jen několikrát do roka a nikoli před každým rozhodnutím, které vedení společnosti udělá. Do toho bych nad rámec zmínil, že je dobře známý fenomén racionální apatie<sup>178</sup>, který spočívá v tom, že někteří menší akcionáři se jednání valné hromady vůbec nedostaví, protože jsou si vědomi, že nemohou nic ovlivnit. Korporátní demokracii tak skutečně nelze přeceňovat. Stejně tak institut derivativní žaloby není podle Stevense adekvátní prostředek ochrany, protože

---

<sup>176</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010), str. 362, 370.

<sup>177</sup> Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652 (1990), str. 687

<sup>178</sup> ČERNÁ, S. c. d. str. 143.



jak sám píše, i samotní odborníci na americké obchodní právo tyto žaloby považují za neefektivní, riskantní a drahé.<sup>179</sup> Akcionáři tak mají podle něj jen minimum prostředků, jak se v takovém případě bránit.

## 3.9 Důsledek rozhodnutí Citizens United

### 3.9.1 Vznik super PACů

Po rozsudku Citizens United potom následovalo rozhodnutí ve věci SpeechNow.org v. FEC.<sup>180</sup> To lze v zásadě považovat jen za malého bratříčka rozsudku Citizens United. Podrobnosti případu nejsou důležité, protože tento jednomyslný rozsudek federálního odvolacího soudu pouze deklaroval to, co nevyhnutelně plynulo ze Citizens United, totiž že právnické osoby mají právo nejen na kampaně neomezeně utrácet, ale rovněž na financování těchto svých výdajů vybírat neomezené příspěvky, tj. aby jejich velikost nebyla omezována příspěvkovými limity. Toto byl poslední krok ke vzniku tzv. super PACů.

Super PACy jsou organizace, jejichž vznik rozhodnutí Citizens United a Speechnow.org fakticky umožnily. V zásadě se jedná o podobné organizace jako samotné PACy, ale v několika základních ohledech se od nich liší. Super PACy totiž nevybírají peníze pro kandidáty, ale pouze pro sebe, aby formálně jako nezávislá právnická osoba prostřednictvím těchto peněz realizovaly svou svobodu projevu podle prvního dodatku ústavy a vyjadřovaly své politické názory. A protože tak činí jako nezávislá třetí osoba, neexistuje podle rozsudku Citizens United dostatečný důvod k tomu, aby je stát omezoval v tom, jak velké příspěvky mohou dostat a kolik mohou utratit, protože korupce v současném soudem aprobovaném pojetí *quid pro quo* zde podle judikatury nehrozí.<sup>181</sup> A to i přesto, že se často bude jednat o pouhou na oko oddělenou buňku kampaně dotyčného kandidáta, protože ačkoli mají super PACy zakázáno své výdaje koordinovat s kampaněmi kandidátů, tato pravidla jsou jen velmi špatně vymahatelná.<sup>182</sup> Tyto

---

<sup>179</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010), str. 477.

<sup>180</sup> Speechnow.org v. FEC, No. 08-5223 (D.C. Cir. 2010)

<sup>181</sup> VALDEWALKER, I. 10 Years of Super PACs Show Courts Were Wrong on Corruption Risks. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 25. března 2020. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/10-years-super-pacs-show-courts-were-wrong-corruption-risks>

<sup>182</sup> GOLD, M. The Washington Post: It's bold, but legal: How campaigns and their super PAC backers work together. *Washington Post*. 6. července 2015. Dostupné na: <https://www.washingtonpost.com/politics/here-are->

organizace zpravidla navíc nesou abstraktní názvy, které je s těmito kandidáty nijak nespojují. Například super PAC *Future Forward USA* během prezidentských voleb v roce 2020 utrácel ve prospěch Joea Bidena a super PAC *America First Action* zase ve prospěch Donalda Trumpa.<sup>183</sup> Super PAC je tedy opravdu takovým PACem se „superschopnostmi“.

Super PACy jsou přitom výborným nástrojem pro to, jak dostat obří korporátní peníze do volebního procesu. Je sice pravdou, že obchodní korporace by to s ohledem na rozsudek *Citizens United* mohly činit samy, ale super PACy jim to usnadňují ještě více. Týká se to zejména požadavků na transparentnost. Obchodní korporace totiž své peníze mohou napřed přeposlat umělé předem vytvořené neziskové organizaci, jejíž činnost formálně nijak nesouvisí s politikou a tato nezisková organizace je následně pošle konkrétnímu super PACu. Dotyčná nezisková organizace přitom není povinna své příjmy zveřejňovat a skutečný zdroj peněz v super PACu tak může zůstat úplně skryt.<sup>184</sup> Jedná se o totožný problém, který má Česká republika s některými spolky, které financují politické strany a prezidentské kandidáty, např. Spolek přátel Miloše Zemana v prezidentských volbách 2018 nebo spolek Společně pro lidi v prezidentských volbách 2023. Tento problém by patrně bylo možné řešit přinucením těchto neziskových organizací původ svých příjmů zveřejnit. Tyto snahy však nedávno narazily opět na odpor Nejvyššího soudu (rozsudek *Bonta* z roku 2021), který podobný zákon z Kalifornie odmítl jako protiústavní, a navíc předefinoval test přezkumu *exacting scrutiny*, kterému tyto opatření podléhají tak, že teď mnohem více připomíná přísnější *strict scrutiny*.<sup>185</sup> Je proto otázkou, zda jiná legislativa takový přezkum do budoucna ustojí.

---

the-secret-ways-super-pacs-and-campaigns-can-work-together/2015/07/06/bda78210-1539-11e5-89f3-61410da94eb1\_story.html

<sup>183</sup> EVERS-HILLSTROM, K. Pro-Biden super PAC funds \$100 million ad campaign with ‘dark money’. In: *Open Secrets* [online]. 23. října 2020. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2020/10/pro-biden-super-pac-darkmon/>

<sup>184</sup> LAU, T. *Citizens United Explained*. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 12. prosince 2019. Dostupné online: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/citizens-united-explained>

<sup>185</sup> *Americans for Prosperity Foundation v. Bonta*, 141 S.Ct. 2373 (2021), HEMMINGER. L. Consequences of Attacking a Major Solution to Dark Money in Politics. *Maryland Law Review*. Vol. 81, No. 3, str. 1007-1049. Dostupné na: <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3934&context=mlr>

### 3.9.2 Dopad super PACů na americkou politiku

S analýzou dopadů, které super PACy reálně mají na americkou politiku je to ovšem složitější. Podle profesora Lessiga z Harvardu se totiž korporace po rozsudcích Citizens United a SpeechNow.org nezačaly chovat tak, jak mnozí experti původně očekávali. Nezačaly totiž hned skrze super PACy bombardovat americké volby „deštěm“ peněz ze svých korporátních rozpočtů.<sup>186</sup> Naopak, kdybychom se podívali na podíl, který výdaje super PACů tvoří na celkových výdajích na kampaně, zjistili bychom, že třeba v roce 2016 se jednalo jen o 16 %.<sup>187</sup> To samozřejmě není málo, ale na druhou stranu to není zdaleka tolik, kolik by přes super PACy utrácet mohly. Na podobnou skutečnost poukazyval i Antonin Scalia, který takto jednou v rozhovoru bagatelizoval dopady rozhodnutí Citizens United humorným argumentem, že Američané vlastně v průměru utrácí za volební kampaně méně než za kosmetiku.<sup>188</sup>

Tento zdánlivě nízký podíl má však několik varovných důvodů. Zaprvé, velká část výdajů super PACů se soustředí v kompetitivních státech, kde tyto peníze mohou volby ovlivnit nejvíce, protože právě křesla v těchto státech jsou klíčová pro zisk většiny v Kongresu. Zadruhé se potom ukazuje, že korporace super PACy využívají spíš k „odrazení“ politiků od toho, aby jednali proti jejich zájmům. Podle Lessiga se totiž každý americký kongresman bojí, že proti němu v posledních třiceti dnech před volbami někdo spustí kampaň za milion dolarů.<sup>189</sup> A obchodní korporace toto nepochybně dokáží, a proto je pro politiky dobré se proti tomuto scénáři nějak pojistit, tj. nehlasovat pro jakýkoli návrh namířený proti jejich zájmům, anebo ještě „lépe“ hlasovat či předkládat zákony, které tyto korporace prosazovat chtějí. Tím se dotyčný politik pojistí, že nebude čelit hněvu korporátních financí. Fourmaies podobně píše o *spending threats*, že peníze hrají ve volbách vždy roli, a to bez ohledu na to, zda v nich budou použity.<sup>190</sup> Nejedná

---

<sup>186</sup> Rozhovor profesora Lessiga vedený Ezrou Kleinem pro médium Vox z 30. června 2014. Čas 0:40. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=UnOn60YtcGo&t=2s>

<sup>187</sup> VALDEWALKER, I., Since Citizens United, a Decade of Super PACs. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 14. leden 2020. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/citizens-united-decade-super-pacs>

<sup>188</sup> Rozhovor s Antoninem Scaliou vedený Brianem Lambem pro televizní stanici C-SPAN z 29. července 2012. Čas 0:42. Dostupné na: <https://www.c-span.org/video/?c4769400/justice-scalia-citizens-united-1st-amendment>

<sup>189</sup> Rozhovor profesora Lessiga vedený Ezrou Kleinem pro médium Vox z 30. června 2014. Čas 0:40. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=UnOn60YtcGo&t=2s>

<sup>190</sup> FOURNAIES, c.d. str. 397, 410.

se přitom o nic jiného než o mnohokrát výše zmiňovanou korupci ve formě monetárního ovlivnění, před kterou varoval v kauze Buckley soudce White a soudce Stevens v kauze Citizens United. Korporace si tedy jim příznivá rozhodnutí nemusí kupovat skrze úplatky, bohatě totiž postačí, že dotyční členové Kongresu vědí, že by se jim špatné politické rozhodnutí mohlo vymstít. Toto je podle mě důkazem, že zmínění soudci měli pravdu, když před tímto rizikem varovali.

### **3.9.3 Zhodnocení Citizens United a judikatury k regulaci financování kampaní právníckými osobami**

V současnosti asi nejcitovanější americký právník, profesor Cass Sunstein, v již v úvodu citované anketě časopisu Time prohlásil, že Citizens United je nejhorším rozsudkem Nejvyššího soudu od roku 1960, protože „podkopává samotnou podstatu americké demokracie.“<sup>191</sup> Naopak Antonin Scalia, jeden z nejvlivnějších členů amerického Nejvyššího soudu, řekl, že by se Američané měli radovat, že se korporace, které mají tak obrovský vliv na ekonomiku Spojených států, mohou nyní také vyjádřit ve veřejné debatě, a nikoli se jejich svobody projevu děsit.<sup>192</sup> Je tedy vidět, že dopady tohoto rozsudku lze hodnotit různě.

Jsem však názoru, že má analýza tohoto rozsudku dává za pravdu Sunsteinovi. Citizens United v sobě jako rozsudek spojuje všechno, co podle mého názoru dělá špatné rozhodnutí soudu špatným. Nese známky soudcovského aktivismu, argumentace není nejpřesvědčivější, rozsudek jde výrazně nad rámec daného případu a politické důsledky z něj plynoucí se ukazují být fatální. U některých závěrů tohoto rozhodnutí lze podle mě navíc legitimně zpochybňovat, zda se vůbec jedná o něco, co by měl rozhodovat nevolený soud, například zúžení zájmu na prevenci korupce výhradně na zmiňovanou korupci ve formě *quid pro quo*. Zvláště to potom platí s ohledem na to, že se tu jedná o velmi citlivou oblast veřejného dění, do níž navíc bude mít zákonodárce ve většině případů skutečně lepší vhled než soudce.

Judikatorní linka k regulaci financování volebních kampaní právníckými osobami tedy nakonec skončila tak, že se závěry z rozsudku Buckley v. Valeo začaly nově vztahovat i na tyto osoby. Výdajové limity pro právnícké osoby jsou tedy zakázány, zatímco příspěvková omezení

---

<sup>191</sup> SACHS, c.d.

<sup>192</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010), str. 393

uvalená na ně jsou sice nadále ústavně konformní, ale snadno obejitelná. Existence a vliv tzv. super PACů přitom ukazují, jak moc se korporace liší od živého člověka, pokud jde o peníze a volby, když tyto na oko nezávislé organizace, které formálně „jen“ uplatňují své právo na svobodu, dokázaly celý americký systém regulace kampaní učinit zcela nefunkční.

# Část čtvrtá – Obcházení příspěvkových limitů

## v USA

Kromě problému s regulacemi právníckými osob ale rozsudek Buckley otevřel ještě druhý velký problém, který je v USA bohužel také stále aktuální. Jak jsem výše uváděl, jsou názory, že žádný regulační systém nefunguje dobře, pokud se neomezí „poptávka“ (tržní terminologií). Bez výdajových limitů však poptávka po kampaňových financích zůstala nadále nekontrolovaná a s ní, jak v rozsudku Buckley předvídal i soudce White, narůstal i tlak na obcházení příspěvkových limitů, aby tato poptávka mohla být uspokojena. Jinak by kandidátům, kteří takto nepostupují hrozilo, že jejich soupeři budou mít více peněz na kampaň než oni a „přeutrácí“ je. Nejznámějším nástrojem k obcházení příspěvkových limitů se přitom v poslední čtvrtině 20. století v Americe staly tzv. *soft money* (doslova „měkké peníze“).

### 4.1. *Soft money*

#### 4.1.1 Zrod fenoménu *soft money*

*Soft money* lze charakterizovat jako finanční příspěvky americkým politickým stranám, které mohou využívat v souvislosti s federálními volbami, aniž by na ně dopadaly příspěvkové limity. To bylo v poslední čtvrtině 20. století stranami přirozeně masivně zneužíváno k financování stranických volebních kampaní a faktickému obcházení smyslu příspěvkových limitů. Tento fenomén vznikl po rozsudku Buckley díky legislativní činnosti Kongresu a rozhodovací praxi Federální volební Komise.

Nutno přitom podotknout, že tento trend začal relativně nevinně, když si organizace politických stran z jednotlivých amerických států<sup>193</sup> začaly po prezidentských volbách v roce 1976 stěžovat, že tvrdá aplikace zákona FECA na prezidentské kampaně začala tyto státní organizace omezovat v jejich běžné činnosti. Bylo tomu tak proto, že v té době byl ještě

---

<sup>193</sup> Americké politické strany mají obdobně jako české svou vertikální stratifikaci a své organizace člení na federální, státní (v rámci jednotlivých 50 státech USA) a lokální buňky.

převládající systém veřejného financování prezidentských kampaní, který oběma kandidátům hlavních politických stran financoval prezidentskou kampaň pod podmínkou, že utratí pouze tuto obdržanou částku z veřejných rozpočtů a nad její rámec nebudou dále na kampaň utrácet. Tím pádem se ale jakákoli další útrata, z níž by kampaň prezidentského kandidáta profitovala, mohla teoreticky považovat za porušení zákona. A protože z mnohých každodenních činností těchto státních buněk politických stran fakticky benefitovali všichni kandidáti této strany včetně těch prezidentských, mohlo se rovněž jednat o porušení zákona FECA.<sup>194</sup>

Tyto aktivity se brzy začaly označovat jako „aktivity budování strany“ (*party building activities*). Cílem těchto aktivit by principiálně mělo být především přilákání nových členů a komunikace stranických témat, ale nikoli přímá propagace stranických kandidátů. To je pochopitelně problematické už jen proto, že podporu strany a jejího kandidáta od sebe nelze nikdy úplně oddělit. Nicméně lídři státních stranických buněk začali v Kongresu i u Federální volební komise lobovat za to, aby se limity zákona FECA neaplikovaly alespoň na financování těchto stranických aktivit. Typicky se jednalo o distribuci propagačních materiálů strany, např. zapichovacích cedulí do trávníků nebo nálepek na auta a dále o aktivity, které primárně cílily na mobilizaci stálých voličů, ale nikoli na získávání těch nových.<sup>195</sup>

Stížnostem stran přitom vyhověl v roce 1979 Kongres, když zákon FECA novelizoval a výslovně upravil, že na určité aktivity budování strany mohou státní a místní organizace stran utrácet peníze bez omezení, aby tak neporušily pravidla veřejného financování volebních kampaní. To zahrnovalo například tzv. *get-out-the vote* aktivity<sup>196</sup> a jim podobné aktivity cílící na registraci voličů a produkci některých propagačních materiálů, které byly využívány v souvislosti s činností dobrovolníků, tj. nálepky na auta, trávnickové cedule, letáky atd.<sup>197</sup> Na tyto požadavky reagovala i Komise v roce 1978<sup>198</sup>, když obdržela dotaz od republikánského státního výboru v Kansasu. V tomto státě totiž neexistovaly pro volby na státní úrovni žádné příspěvkové limity, a tudíž bylo otázkou, zda se nebude jednat o obcházení federálních

---

<sup>194</sup> YARMISH, D. M. The Constitutional Basis for a Ban on Soft Money. *Fordham Law review*. 1998, Vol. 67, No. 3, str. 1266-1268. Dostupné na: <https://core.ac.uk/download/pdf/144224044.pdf>

<sup>195</sup> YARMISH, c.d. str. 1267.

<sup>196</sup> Tyto aktivity spočívají mimo jiné v pořádání hromadných výjezdů do volebních místností, čímž se voličům usnadňuje cesta do nich.

<sup>197</sup> YARMISH, c.d. str. 1267.

<sup>198</sup> YARMISH, c.d. str. 1266.

příspěvkových limitů, pokud budou „aktivity budování strany“ financovány z těchto neregulovaných příspěvků, když svědčí i kampani federálních kandidátů. Komise však rozhodla, že pokud bude část těchto nákladů hrazena z těchto „státních“ prostředků v určitém spravedlivém poměru, tak to problém nepředstavuje.<sup>199</sup>

Díky těmto na první pohled pochopitelným krokům Komise a Kongresu se v americkém právu financování volebních kampaní objevil dosud neznámý fenomén. Peníze, které lze využívat v souvislosti s federálními volbami, ale na které se nevztahují federální příspěvkové limity. Těm se začalo říkat *soft money*. *Soft money* jsou opakem tzv. *hard money* (doslova „tvrdé peníze“), na které se tyto federální limity vztahují. Velké korporace a dolaroví miliardáři tak sice nemohli přispívat nad rámec příspěvkových samotným kandidátům, ale jejich stranám mohli dát peněz, kolik chtěli. Tyto ničím neregulované prostředky byly přitom pro politické strany až příliš velkým lákadlem, než aby se je nějak nepokusily využít ve federálních volbách. Poptávka po kampaňových financích byla ostatně vysoká, protože nebyla krocena výdajovými limity. V následujících letech tak začal podíl *soft money* na celkových výdajích stran v souvislosti s volbami prudce stoupat. V roce 1984 tvořily například jen 5 procent celkových výdajů stran, v roce 1988 16 procent, v roce 1992 30 procent a v roce 1996 již 42 procent.<sup>200</sup> Bylo totiž těžké rozlišit aktivity konané pouze ve prospěch politické strany a nikoli ve prospěch jejích kandidátů, obzvláště když na těchto akcích strany byli jejich kandidáti zpravidla zmiňováni a často se fakticky agitovalo v jejich prospěch.

Na nový level potom zneužívání *soft money* poslala Federální volební komise v roce 1995<sup>201</sup>, když rozhodla, že mezi zmíněné aktivity budování strany lze zařadit i v předchozí části rozebírané tematické reklamy (*issue ads*), pokud se soustředily na stranická témata a nevyskytovala se v nich zmíněná „výslovná agitace“ za zvolení konkrétních kandidátů. Tyto tematické reklamy představovaly zcela stejný problém jako ty financované korporacemi a

---

<sup>199</sup> Poradní stanovisko Federální volební komise 1978-10 z roku 1978. Dostupné na: <https://www.fec.gov/data/legal/advisory-opinions/1978-10/>

<sup>200</sup> *McConnell v. FEC* 540 U. S. 93 (2003), str. 124.

<sup>201</sup> Poradní stanovisko Federální volební komise 1995-25 z roku 1995. Dostupné na: <https://www.fec.gov/files/legal/aos/1995-25/1995-25.pdf>; RAJA, R., HOFFMAN, A. Who Benefits from Soft Money Contributions? Červenec 2000. str. 3-4. Dostupné na: [https://escholarship.org/content/qt39g968rk/qt39g968rk\\_noSplash\\_3522125db490bcf2d8b11b79b9842ea8.pdf](https://escholarship.org/content/qt39g968rk/qt39g968rk_noSplash_3522125db490bcf2d8b11b79b9842ea8.pdf)



demokraté i republikáni je v návaznosti na toto rozhodnutí Komise začali využívat tak intenzivně, že se podíl *soft money* na jejich celkových výdajích v prezidentských volbách 1996 prudce navýšil, a tím ještě zesílil poptávku obou hlavních stran po těchto neregulovaných penězích. Následující prezidentské volby v roce 2000 se pak dokonce zapsaly do historie jako první volby, ve kterých politické strany utratily na televizní reklamy více než jejich samotní kandidáti.<sup>202</sup> *Soft money* tak vytvořily díru, která v té době společně se zmíněnými tematickými reklamami učinila americký systém regulace kampaní zcela impotentním.

#### 4.1.2 Volební skandál 1996

Pomyslný pohár trpělivosti začal přetékat právě po zmíněných volbách v roce 1996, když vypukl největší volební skandál od aféry Watergate. Byly totiž odhaleny přímé snahy čínské vlády tyto federální volby ovlivnit, a to prostřednictvím přímé finanční podpory. Tyto snahy cílily především na prospěch Clintonovy Demokratické strany. Tuto čínskou intervenci přitom umožnily právě *soft money*, skrze něž jim bylo umožněno snadno obejít příspěvkové limity.<sup>203</sup> Za možný důsledek tohoto čínského vlivu přitom bývá pokládáno i rozhodnutí prezidenta Clintona z roku 1996, kterým zrušil přísné restriktce, jež čínskou korporaci China Aerospace omezovaly ve vysílání amerických satelitů do vesmíru, což bylo pro podnikání Číňanů v tomto odvětví klíčové.<sup>204</sup> Z tohoto Clintonova rozhodnutí velmi těžila i americká společnost Lorall Space, jejíž předseda správní rady Bernard Schwartz byl v roce 1997 největším finančním přispěvatelem Demokratické strany.<sup>205</sup>

Vměšováním Číny to však nekončilo. Ukázalo se, že Bill Clinton si další vlivné sponzory, kteří skrze *soft money* kampaně demokratů financovali, zval za odměnu na čajové dýchánky přímo do Bílého domu, přičemž je pouštěl na návštěvu dokonce i dovnitř slavné Lincolnovy ložnice.<sup>206</sup> Tito lidé tak získávali díky svým penězům možnost proniknout přímo do

---

<sup>202</sup> 2000 Presidential Race First In Modern History Where Political Parties Spend More On TV Ads Than Candidates In: *Brennan Center for Justice* [online]. 12. prosinec 2004. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/2000-presidential-race-first-modern-history-where-political-parties-spend>

<sup>203</sup> YARMISH, d. c. str. 1257-1259

<sup>204</sup> Tamtéž.

<sup>205</sup> Tamtéž.

<sup>206</sup> Tamtéž, str. 1281-1283.

blízkosti prezidenta Spojených států. Zmíněný Bernard Schwartz v roce 1996 dokonce s Clintonovými slavil své 71. narozeniny na večeři přímo v Bílém domě.<sup>207</sup> S tímto se přitom pochopitelně pojilo i riziko korupce a vytváření dojmu, že k ní v těchto kuloárech docházelo. Je sice pravdou, že nic z toho samo o sobě důkazem o korupčním jednání není, nicméně asi jen málokdo by tuto možnost s čistým s vědomím vyloučil.

Celý skandál vyšetřoval výbor Senátu USA, který k němu vydal šestisvazkovou zprávu, v níž tyto skutečnosti důkladně mapoval a kritizoval tyto fundraisingové praktiky obou hlavních politických stran. Zpráva přitom konstatovala, že *soft money* společně s předstíranými tematickými reklamami úplně rozložily americký systém regulace financování.<sup>208</sup> Zajímavé přitom je, že předvolané osoby, které tímto způsobem dotyčné strany sponzorovaly, se při slyšení Senátu často vůbec nenamáhaly zakrývat, že jejich příspěvky na volební kampaně nebyly motivované ideologickými pohnutkami. Naopak, dokonce zcela otevřeně přiznávaly, že tímto chtěly získat přístup ke konkrétním politikům a s tím spojený vliv na jejich osoby.<sup>209</sup> Zpráva rovněž diskutovala potenciální možné reformy, které by těmto praktikám zamezily.<sup>210</sup> Toto vedlo k přijetí McCainova-Feingoldova zákona, lépe známého jako „BCRA“, který měl zkrotit vliv *soft money* na politiku a nastavit hranici pro rozlišení skutečných tematických reklam od falešných. Opět se tak potvrdilo, že k reformě financování volebních kampaní se zpravidla sahá až v reakci na dostatečně šokující skandál.

### 4.1.3 Zákon BCRA a jeho regulace *soft money*

O tom, jak se zákon BCRA vypořádal se tematickými reklamami, jsem psal detailně v části třetí. Nejdůležitější problém, který BCRA řešila, byly však *soft money*. Část první (*Title I*) zákona BCRA *soft money* definovala jako „veškeré finanční prostředky, které nejsou

---

<sup>207</sup> ABRAMSON, J., van Natta, D. A Top Clinton Donor Says Money Didn't Buy Approval on Satellites. *The New York Times*. 24. května 1998. Dostupné na: <https://www.nytimes.com/1998/05/24/us/a-top-clinton-donor-says-money-didn-t-buy-approval-on-satellites.html>

<sup>208</sup> McConnell v. FEC 540 U. S. 93 (2003), str. 94.

<sup>209</sup> Tamtéž, str. 147.

<sup>210</sup> Tamtéž, str. 129-132.

předmětem limitů, zákazů a ohlašovacích povinností podle zákona FECA“. Strany pak zásadně omezil jejich využívání následujícími opatřeními<sup>211</sup>:

- 1) Národním organizacím politických stran bylo kompletně zakázáno *soft money* od dárců vyžadovat, obdržovat, převádět, přesměrovávat a utrácet. Národní organizace tak byly ze hry se *soft money* úplně odstaveny.
- 2) Státním a lokálním organizacím politických stran bylo zakázáno tyto peníze využívat na aktivity, které byly způsobilé ovlivnit federální volby.
  - Ovšem z tohoto zákazu existovala výjimka pro *get-out-the-vote* výjezdy, jim obdobné akce cílící na registraci voličů a generické stranické reklamy. Tyto akce mohly být spolufinancovány poměrným množstvím *hard money* a *soft money*, přičemž pro *soft money* nově platil limit, že od jedné osoby lze vybrat maximálně 10, 000 dolarů. Určení přesného poměru bylo přitom ponecháno na Federální volební komisi. Podmínkou však bylo, že na takto financovaných akcích nebude výslovně zmiňováno jméno konkrétního federálního kandidáta.
- 3) Lokálním a státním organizacím politických stran bylo přitom navíc zakázáno převádět *soft money* na jiné nezávislé organizace.
- 4) Kandidátům do volených federálních úřadů anebo do nich zvoleným zástupcům bylo zakázáno v souvislosti s federálními volbami od dárců vyžadovat, obdržovat a utrácet měkké peníze a omezoval je v tom do určité míry i pokud tak činili v souvislosti se státními a místními volbami.
- 5) Kandidátům ve volených státních úřadů anebo do nich zvoleným zástupcům na státní úrovni bylo zakázáno utrácet měkké peníze na „veřejné komunikace“, které cílily na podporu či v neprospěch kandidátů do federálních úřadů.

Určitým negativním efektem tohoto zákona bylo, že po jeho přijetí začaly být k obcházení příspěvkových limitů ještě mnohem více využívány již zmíněné „formálně nezávislé“ výdaje třetích osob, které konkrétně mezi lety 2000 a 2008 vzrostly o 1258 %.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> McConnell v. FEC 540 U. S. 93 (2003), str. 95-101.

<sup>212</sup> ISSACHAROFF, S. Market Intermediaries in the Post-Buckley World. *New York Law Review*. Vol. 89, No. 105, str. 108. Dostupné na: <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/11/Issacharoff-NYU-L-Rev-Online-89-105.pdf>

#### 4.1.4 Rozsudek McConnell v FEC (2003) – Přezkum zákona BCRA

Výše popsané zákazy se jevily být efektivní regulací *soft money*. Nicméně vzápětí byly stejně jako celý zákon napadnuty u Nejvyššího soudu USA jako protiústavní pro rozpor s prvním dodatkem, a to v čele s republikánským senátorem Mitchem McConnellem. Část první zákona BCRA, která právě problém se *soft money* řešila však soud podržel těsným poměrem pět ku čtyřem, přičemž klíčovým hlasem mezi liberály a konzervativci se zde stala soudkyně Sandra Day O'Connor, která se soudcem Stevensem sepsala i většinové stanovisko

Většinové stanovisko dospělo k závěru, že popsaná regulace *soft money* představuje podobně marginální omezení svobody projevu jako příspěvkové limity v kauze Buckley, a proto na její přezkum aplikovalo mírnější test *exacting scrutiny* stejně jako na příspěvkové limity.<sup>213</sup> Za dostatečně důležitý účel podle tohoto testu přitom většina považovala prevenci korupce, kterou vymezila ve formě, jež v zásadě odpovídá zmíněnému konceptu monetárního ovlivnění. Podle většiny by totiž úzké pojetí *quid pro quo*, které naopak hájil disentující soudce Kennedy, učinilo Kongres zcela bezmocným vůči formám korupce, které jsou sice rafinovanější, ale stejně skličující jako samotné *quid pro quo*.<sup>214</sup> Většinové stanovisko se přitom opřelo i o zjištění, že v letech 1996 a 2000 víc než polovina z největších 50 dárců *soft money* darovala tyto peníze oběma stranám, což podle většiny bylo jen důkazem, že to rozhodně nebyly ideologické důvody, které je k těmto štědrým darům vedly, ale snaha vytvořit si s nimi klientelistické vazby, což při slyšení v Senátu mnozí z těchto sponzorů ostatně sami přiznávali.<sup>215</sup>

Většina přitom kladla velký důraz právě na zjištění, ke kterým zpráva senátního výboru došla. Mimo jiné odkazuje i na to, že objemné finanční dary ve formě *soft money* vedly k tomu, že některé zákony nebyly Kongresem schváleny. Na straně republikánů šlo konkrétně například o legislativu v oblasti prodeje tabáku, kterou takto zastavily dary společností podnikající v tomto odvětví. Na straně demokratů se jednalo zase o jim adresované dary od advokátních kanceláří, které zarazily reformu v oblasti práva občanských deliktů (*tort law*).<sup>216</sup> Stanovisko většiny rovněž upozorňuje i na dárcovské programy, které národní výbory obou hlavních politických

---

<sup>213</sup> McConnell v. FEC 540 U. S. 93 (2003), str. 95.

<sup>214</sup> Tamtéž, str. 153-154.

<sup>215</sup> Tamtéž, str. 124.

<sup>216</sup> Tamtéž, str. 150.

stran vytvořily v závislosti na částce, kterou dárce straně přispěl. Ty nejštedřejší (např. za příspěvek 100 tisíc dolarů ročně) přitom slibovaly i večere a soukromá setkání s nejvyššími představiteli stran a jejich dalšími politiky včetně pravidelných videokonferencí a pozvánky na všechny fundraisingové akce strany.<sup>217</sup> Většina proto dospěla k závěru, že není možné, aby americká ústava Kongresu přikazovala taková zásadní zjištění ignorovat.

Hlavní disent k části rozsudku, jež se týkala regulace *soft money*, sepsal Anthony Kennedy, k němuž se připojili i soudci Rehnquist, Scalia a Thomas. Kromě toho, že Kennedy nepovažoval *exacting scrutiny* za vhodný standard přezkumu pro tento typu regulace projevu, se při kritice většiny opíral především o odlišné pojetí korupce, tj. korupce *quid pro quo*. Riziko *quid pro quo* korupce přitom *soft money* podle Kennedy nepředstavují, protože tyto peníze jsou adresovány politickým stranám a nikoli jejich konkrétním kandidátům. Tudíž se objektivně nejedná o úplatek.<sup>218</sup> Kennedy přitom pojetí *quid pro quo* hájil s tím, že vyplývá i ze samotného precedentu Buckley. Toto tvrzení jsem zpochybnil již v části druhé, v níž jsem se přezkumu příspěvkových limitů ve věci Buckley věnoval a zpochybnilo ji i většinové stanovisko v rozhodnutí McConnell. Nicméně je pravdou, že rozsudek Buckley ve vymezení korupce skutečně není jednoznačný.

A proč Kennedy vůbec obhajuje takto absurdně úzké pojetí korupce? Dle jeho názoru totiž není možné v demokratické společnosti zabránit vlivu osobní „favorizace“ na politiku. Přeci jen každý politik nevyhnutelně favorizuje své voliče, kteří jsou naklonění jeho politice a často počítají, že z ní budou mít prospěch. Demokracie podle Kennedyho spočívá v tom, že politici dostávají od voličů hlasy a od přispěvatelů finanční příspěvky, aby dělali to, co po nich chtějí. Responzivita politiků podle něj není vadou tohoto procesu, nýbrž jeho podstata.<sup>219</sup> *Quid pro quo* korupce je podle Kennedyho už věc druhá, protože se při ní politická rozhodnutí za peníze přímo kupují. Tuto svéráznou logiku osobně považuji za velmi inspirativní, byť se k ní nepřikláním. Nicméně, pořád je otázkou, zda by to neměl být spíše volený zákonodárce, kdo posoudí, jaká míra a forma responzivity politiků je v moderní demokracii žádoucí a jakou formu korupce je třeba potlačovat.

---

<sup>217</sup> Tamtéž, str. 151.

<sup>218</sup> Tamtéž, str. 296-298.

<sup>219</sup> Tamtéž, str. 297.

## 4.2 McCutcheon v. FEC (2014) – Nové „soft money“

### 4.2.1 Pozadí

Zákon BCRA tak ústavní přezkum v kauze McConnell přežil a vliv *soft money* na americkou politiku byl alespoň na čas zredukován. Jednalo se však pouze o krátkodobé vítězství Kongresu nad obcházením příspěvkových limitů. Během následujících let totiž došlo ke dvěma významným skutečnostem. První byl fakt, že se obměnilo složení Nejvyšší soudu a hlas soudkyně O'Connor, na němž rozhodnutí McConnell stálo, nahradil konzervativce Samuel Alito. Druhou pak bylo, že došlo k přelomovému rozhodnutí v kauze Citizens United v FEC (viz kapitola 3.8), v němž se těsná většina Nejvyššího soudu přiklonila k pojetí korupce „*quid pro quo*“, jenž v kauze McConnell prosazoval soudce Kennedy. Tyto dva faktory potom vedly k tomu, že Nejvyšší soud v roce 2014 vytvořil zcela novou cestu, jak příspěvkové limity obcházet i bez *soft money* regulovaných zákonem BCRA. A to tím, že potopil jako protiústavní tzv. agregátní příspěvkové limity.

Tento typ finančních limitů jsem zmiňoval už v části druhé. Jejich povaha spočívá v tom, že regulují maximální souhrnou hodnotu peněz, které může jeden dárcce celkově darovat všem kandidátům, kteří se voleb účastní anebo politickým výborům, jež peníze na podporu různých kandidátů vybírají (např. národní a státní výbory politických stran, PACy atd.). Nejvyšší soud přitom tyto limity podržel jako ústavně konformní již v rozsudku Buckley, a to se stručným odůvodněním, že zabraňují tomu, aby byly obcházeny normální příspěvkové limity.<sup>220</sup> Tyto limity však napadl republikánský aktivista Shaun McCutcheon, který namítal, že omezují jeho svobodu projevu a svoboda sdružování se, protože kvůli agregátnímu limitům mohl finančně přispět na volební kampaň pouze 16 kandidátům Republikánské strany (každému maximální částku zhruba 33 tisíc dolarů) a nikoli dalším 12 kandidátům, které plánoval podpořit, protože by tím již překročil řečený agregátní limit. Agregátní limity přitom byly v té době stanoveny dva. První limitoval maximální částku, kterou může dárcce za volební cyklus celkově přispět všem kandidátům ve federálních volbách (48 600 \$). McCutcheon rovněž napadal i druhý limit, jenž stanovoval maximální částku, kterou mohl jako dárcce za cyklus přispět politickým výborům, které nevybíraly peníze pro kandidáty (74 600 \$) a zároveň kolik z toho mohl adresovat

---

<sup>220</sup> Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1979), str. 38.

politickým výborům politických stran (48 600 \$), protože mu jím bylo zabráněno podpořit některé výbory Republikánské strany.

## 4.2.2 Rozsudek McCutcheon

Nejvyšší soud McCutcheonovi dal za pravdu a agregátní limity shledal protiústavními, a to stejnou těsnou většinou pět ku čtyřem jako v kauze Citizens United. Většinové stanovisko sepsané předsedou soudu Robertsem tak částečně zvrátilo precedent Buckley v. Valeo z roku 1976, což obhajovalo mimo jiné tím, že soud se v kauze Buckley těmito limity zabíral jenom velmi stručně, tj. věnoval mu pouhé tři věty, a proto jej podle Robertse nebylo možné považovat za určující.

Většinové stanovisko přezkoumávalo agregátní příspěvkové limity testem *exacting scrutiny* stejně jako ty standardní. Většina přitom však došla k závěru, že na rozdíl od normálních příspěvkových limitů, agregátní limity nesledují účel na prevenci korupce. Opřela se přitom o pojetí korupce ve smyslu korupce *quid pro quo*, ke které se přiklonil již rozsudek Citizens United. Korupci ve formě *quid pro quo* přitom podle většiny agregátní limity nijak neregulují, protože podle většinového stanoviska, tím že dárce dá deseti kandidátům tu samou částku regulovanou normálním příspěvkovým limitem namísto devíti, se u desátého kandidáta nijak nezvyšuje riziko *quid pro quo* korupce.<sup>221</sup> Většina rovněž s tím odmítá i možnost, že by tímto způsobem někdo mohl získat „zvláštní přístup k politikům a politickým stranám“.<sup>222</sup> Je přitom pozoruhodné, že většinové stanovisko ve věci McCutcheon navzdory této své argumentaci výslovně píše, že se nejedná o překonání předešlého rozsudku McConnell.<sup>223</sup> O tom, jak moc jsou tyto rozsudky do budoucna navzájem slučitelné lze přitom ale polemizovat vzhledem k tomu, že každé stojí na zcela odlišném pojetí korupce. Potud jsou závěry většinového stanoviska logické. To, co tento rozsudek činí problematickým, však není to, k čemu se vyjádřil, jako spíš to, co ignoroval, resp. silně podcenil.

---

<sup>221</sup> McCutcheon v. Federal Election Commission, 572 U.S. 185 (2014), str. 208.

<sup>222</sup> Tamtéž.

<sup>223</sup> Tamtéž, str. 209.

### 4.2.3 Disent soudce Breyera a dopad rozsudku McCutcheon

Tím, co většina podcenila, bylo především riziko, že příspěvkové limity budou bez agregátních limitů obcházeny přes různorodá schémata. Většina totiž vyjádřila názor, že obcházení těchto limitů nehrozí. Jak moc se konzervativní většina mylila přitom nejlépe prezentuje dissent soudce Breyera, k němuž se připojili i zbylí tři liberální soudci. Breyer ve svém disentu předestřel tři schémata, která k obcházení příspěvkových limitů mohou vzniknout, pokud budou v americkém systému absentovat agregátní limity.<sup>224</sup> Tyto Breyerem prezentované scénáře jsou v zásadě jakousi obdobou „praní špinavých peněz“.

První schéma spočívá v tom, že dárce nechá vytvořit velké množství organizací PAC, které budou vybírat peníze na podporu kandidátů určité strany. Každé z nich následně přepošle částku nepřevyšující příspěvkový limit a tyto PACy je následně přepošlou kandidátovi. Tento postup je přitom legální, pokud se bude jednat o PACy, které vybírají peníze na podporu více kandidátů (třeba všech z konkrétní strany) a nikoli jen jednoho konkrétního<sup>225</sup>, jehož podporu dárce sleduje, protože pak by bylo snadné dokázat jeho úmysl příspěvkový limit obejít. Většinové stanovisko proti tomuto namítalo, že podle federálních zákonů může jedna osoba vytvořit pouze jeden PAC, ale tento protiargument se nejeví být přesvědčivý, protože na tomto schématu se nejspíše bude ochotně podílet více osob, když uvážíme, o jak velké finanční prostředky jde. Navíc, podle Breyera, ke zřízení PACu stačí člověku, který se v tom vyzná jenom „troška času a papírování“.<sup>226</sup>

Druhé schéma obcházení, které Breyer zmiňuje, pak počítá se situací, kdy se obcházení příspěvkových limitů budou účastnit samotní federální kandidáti. Dárce bez agregátních limitů může totiž přispět na kampaň i všem kandidátům, kteří ve federálních volbách za dotyčnou stranu kandidují, tj. ve všech 435 obvodech do Sněmovny reprezentantů a 33, resp. 34 obvodech do Senátu. Nic pak nebrání tomu, aby se tito obdarovaní kandidáti rozhodli, že obdržené peníze přesměrují třeba jen k jedinému z nich, čímž se tato celková obří částka dostane k jednomu jedinému kandidátovi. Tato metoda obcházení příspěvkových limitů přitom nemusí být bezvýznamná. Jak totiž každý, kdo někdy sledoval americké volby dobře ví, v některých

---

<sup>224</sup> Tamtéž, str. 245-250.

<sup>225</sup> Tamtéž, str. 250.

<sup>226</sup> Tamtéž, str. 251-252.



amerických státech má jedna ze dvou dominantních politických stran vítězství téměř vždy jisté (tzv. *safe seats*). Republikáni například nemusí zpravidla investovat velké finanční prostředky do federálních voleb ve svých „baštách“ ve Wyomingu a Kansasu a demokraté si zase většinou mohou jistí vítězstvím ve Vermontu a Massachusetts. Klíčové jsou pak ty státy, kde jsou síly obou stran vyrovnané (tzv. *swing states*) a kde tudíž hrají finanční prostředky největší roli. Ve federálním Senátu přitom není vzácné, že jedna strana drží většinu třeba jen o jediné křeslo. Tento Breyerem popisovaný mechanismus by tudíž mohl mít velký význam pro financování kampaní právě v těchto klíčových státech, protože kandidáti z „bezpečných“ států by do nich mohli nepotřebné příspěvky přeposílat svým stranickým kolegům.

Ve třetím a vůbec nejproblematičtějším schématu hrají roli politické strany a jejich státní organizace, tj. podobně jako dříve u *soft money*. Současná americká právní úprava příspěvkových limitů totiž obsahuje legislativní díru, kvůli níž neexistuje žádný limit na to, kolik si navzájem mohou finančně přispívat federální a státní organizace té samé politické strany, resp. výbory těchto organizací.<sup>227</sup> Obě dominantní politické strany přitom mají padesát státních organizací, tj. v každé státě federace. To by nepředstavovalo problém, pokud by agregátní limity zrušeny nebyly, protože by dárce nikdy nemohl přispět maximální částku každému z nich. Bez nich to však možné je a těmto státním organizacím v současnosti nic nebrání, aby všechny tyto peníze přesměřovaly rovnou k federální organizaci.

Asi není třeba dodávat, že každé z těchto schémat se pojí s rizikem korupce. Jedná se přitom i o riziko korupce v pojetí *quid pro quo*, protože dotyčná schémata umožňují efektivně obcházet příspěvkové limity, které jí mají zabraňovat a prostřednictvím nich tak může docházet k realizaci explicitních dohod o výměně „politických rozhodnutí za peníze“. Každé z těchto tří schémat navíc značně vylepšuje fakt, že v americkém prostředí existuje zvláštní typ PACu, kterému se říká „sdílený fundraisingový výbor“ (*joint fundraising committee*), jenž má za cíl vybírat peníze pro více subjektů naráz. Může tak vybírat příspěvky pro 1) všech 200 PACů, 2) všech 468 kandidátů do Kongresu USA nebo 3) pro národní výbor a všechny státní výbory dané politické strany v závislosti na tom, které Breyerovo schéma si vybereme. Díky tomu může potenciální dárce každé z těchto schémat „spustit“ velice pohodlně, protože stačí vypsát šek na

---

<sup>227</sup> Tamtéž, str. 246.; SHINKLE, J. Soft Money Is Back — And Both Parties Are Cashing In. *Politico*. 4. srpen 2017. Dostupné na: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/08/04/soft-money-is-backand-both-parties-are-cashing-in-215456/>

šestimístnou částku a pouze ji darovat tomuto Sdílenému fundraisingovému výboru a eventuelně určit, kolik má každý z dotyčných subjektů z částky obdržet, přičemž u každého je omezen standardním příspěvkovým limitem.

Většinové stanovisko proti těmto Breyerovým scénářům namítalo, že jsou „odtržené od reality“.<sup>228</sup> Nicméně je dobře zdokumentováno, že v praxi skutečně fungují. Poměrně medializovaný byl případ výkonné ředitelky basketbalového klubu San Antonio Spurs Julianny Holt, která skrze třetí uvedené schéma v roce 2016 přispěla do sdíleného fundraisingového výboru s názvem Trump Victory Committee a jediným šekem přes něj americkým republikánům přeposlala 499 400 dolarů. Prezidentský kandidát republikánů Donald Trump z toho obdržel maximální částku 5 400 dolarů, Republikánský národní výbor a jeho jednotlivé účty získaly maximální částku 284 000 dolarů a dalším dvaceti státním výborům Republikánské strany po 10 000 dolarech. Ovšem většinu z těchto v souhrnu 200 000 dolarů přesměrovaly státní výbory rovnou k Republikánskému národnímu výboru.<sup>229</sup> Podobným způsobem tuto úpravu zneužívají i demokraté, kterým například v roce 2016 stejným způsobem přispěl do sdíleného fundraisingového výboru s názvem Hillary Victory Fund třeba slavný filmový producent Jeffrey Katzenberg.<sup>230</sup> Většinové stanovisko se přitom snažilo tento problém s obcházením bagatelizovat s tím, že všechna tato schémata jsou již ilegální podle současných federálních zákonů. Disentující Breyer však správně poukázal na to, že dárce lze v těchto případech sankcionovat pouze, pokud mu bude prokázáno, že věděl, co se s jeho příspěvky bude v těchto schématech dít, což je z logiky věci značně komplikované. Breyer dokonce píše, že sám našel pouze devět případů, v nichž se Federální volební komise snažila podobné jednání postihnout a pouze v jednom z nich dokázala toto „vědomí“ (*knowledge*) pachatele prokázat.<sup>231</sup>

Strany přitom mohou takto získané peníze využívat ke stejným účelům jako dříve *soft money*. Mohou jimi financovat reklamy na podporu této strany (nikoli konkrétních kandidátů), distribuci propagačních materiálů a další jiné činnosti, které fakticky ovlivňují federální volby. S nadsázkou lze rozebírané třetí schéma označit jako „*soft money* na steroidech“, protože se z principu jedná o ten samý problém. Akorát v tomto případě se právně jedná o „*hard money*“,

---

<sup>228</sup> Tamtéž, str. 216.

<sup>229</sup> SHINKLE, c.d.

<sup>230</sup> Tamtéž.

<sup>231</sup> *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 572 U.S. 185 (2014), dissenting opinion of Justice Breyer, str. 254-255.

protože na rozdíl od „*soft money*“ podléhají příspěvkovým limitům, a tudíž se na ně nevztahuje ani regulace zákona BCRA.

Nabízí se přitom otázka, zda tato schémata pro obcházení příspěvkových limitů nejsou poněkud nadbytečná v době, kdy Americe existují výše zmiňované super PACy, které jsou už samy o sobě neomezenými „tiskárnami“ na peníze a dokáží to samé. Taková dominance super PACů by však nevyhovovala politickým stranám, které by kvůli nim mohly začít ztrácet svůj politický vliv.<sup>232</sup> Naopak popisovaná schémata jim zajišťují jejich vlastní vitální model financování volebních kampaní. Zajímavý pohled na to nabídla i hlavní tvář této kauzy, aktivista Shaun McCutcheon, který k tomu řekl, že „politické strany se svými penězi umí naložit lépe než super PACy a jeden milion dolarů darovaný politické straně se tak rovná miliardě pro super PAC.“<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> SHINKLE, c.d.

<sup>233</sup> Tamtéž.

## Závěr

Lze s lehkou nadsázkou uzavřít, že Spojené státy americké si tak díky judikatuře Nejvyššího soudu prošly postupnou transformací ze země s problémovou regulací financování volebních kampaní na zemi bez ní. Díky rozsudkům Citizens United a Speechnow.org vznikly super PACy, díky nimž lze do volebních kampaní dostat více peněz než kdykoli předtím, a to navíc značně netransparentním způsobem. Pozdější rozsudek McCutcheon odstranil překážku v podobě agregátních limitů, která do té doby alespoň zamezovala masivnímu a poměrně snadnému obcházení příspěvkových limitů. A nedávný rozsudek Bonta naznačuje, že komplikovaný život budou mít pod dohledem současného Nejvyššího soudu i opatření cílící na vyšší transparentnost volebních kampaní. Problematickou činí recentní americkou judikaturu i pachut' soudcovského aktivismu, kterou demonstruje zejména rozhodnutí Citizens United, jehož argumentace je v mnoha ohledech problematická a působí značně nekoherentním dojmem v porovnání s předešlou judikaturou, ba dokonce i s filosofií samotných soudců, kteří jej odhlasovali. Nemluvě o tom, že průzkumy ukazují, že samotní Američané mají na regulaci vlivu peněz na volby výrazně jiný názor.<sup>234</sup>

Za prapůvod těchto problémů však osobně považuji precedent Buckley, jehož výchozí tezi, že lze regulovat pouze příspěvky a nikoli výdaje, považuji za inherentně disfunkční. Na základě výše uvedeného mám za to, že bez výdajových limitů nemohou samotné příspěvkové limity efektivně fungovat. V takovém systému vzniká fundraisigová obsese, kvůli níž jsou politici ještě více posedlí sháněním peněz na své kampaně, během nichž se více věnují vlastním sponzorům než samotným voličům, přičemž nezřídka neváhají uchýlit se k ilegálním praktikám. V USA se navíc ukazuje, že kdykoli se tamní zákonodárce pokusil určitou formu obcházení příspěvkových limitů ztrotit (typicky *soft money* zákonem BCRA), peníze si našly jinou cestu, jako by to byla voda. Platí to zejména o zneužívání absence výdajových limitů pro třetí osoby, které se k tomuto účelu ukázaly být efektivním nástrojem.

Na druhou stranu i v takovém prostředí jako je to současné americké lze v posledních letech pozorovat některé výrazné kandidáty, jenž v mnoha ohledech vybočují z politického

---

<sup>234</sup> BALCERZAK, c.d.

mainstreamu, jako Bernie Sanders<sup>235</sup> nebo Alexandria Ocasio-Cortez<sup>236</sup>, kteří si vytvořili vysoce efektivní model financování svých kampaní z obrovského množství drobných příspěvků, díky kterému se jejich fundraising mohl nově začít měřit i s těmi nejtěžšími váhami v americké politice. Rozhodně tedy nelze tvrdit, že by ve Washingtonu nebylo možné bez korporátních peněz přežít. Určitou cestou, jak tento model financování rozšířit by přitom do budoucna mohly být tzv. *matching funds*, které kandidáty za získávání drobných příspěvků dokonce odměňují finančními příspěvky z veřejných zdrojů. Nicméně zavedení takového systému v Americe na federální úrovni je momentálně pouhou fantazií.

Česká republika si přitom může vzít z amerického vývoje mnohá ponaučení. Americké zkušenosti podle mého názoru jednak demonstrují, jak důležité jsou pro celkové fungování regulace volebních kampaní výdajové limity. Zejména to pak platí pro kvalitní úpravu limitů na výdaje třetích osob s ohledem na to, že Ústavní soud musel v bezprostřední době posuzovat návrh na zrušení institutu registrované třetí osoby<sup>237</sup> předložený Nejvyšším správním soudem.<sup>238</sup> Druhým ponaučením pro nás může být to, jak moc velký je na poli financování volebních kampaní rozdíl mezi fyzickými a právníckými osobami, zejména obchodními korporacemi. Česká úprava postavení právníckých a fyzických osob v této oblasti v zásadě nijak nerozlišuje, ale Spojené státy mají s nezdravým vlivem obchodních korporací na politiku velmi bohaté zkušenosti a stanoviska z rozhodnutí Bellotti, Austin nebo i Citizens United proto považují v tomto ohledu za velmi inspirativní, protože důkladně rozebírají různorodé aspekty, v nichž se zde role korporace odlišuje od fyzických osob, a to přes jejich specifické zvýhodnění v ekonomické sféře po možný dopad na práva individuálních akcionářů, zatímco v české diskuzi se s takovými argumenty setkáme jenom velmi sporadicky. Za inspirativní pokládám i různorodá pojetí korupce, která byla v americké judikatuře zformulována a způsoby, jakými jsou odůvodňována. Platí to zejména o originálním konceptu distorzivní korupce, s nímž si umím

---

<sup>235</sup> HASAN, I., MONNAY, T. Bernie Sanders' small-dollar fueled campaign comes to an end. In: *Open Secrets* [online]. 8. dubna 2020. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2020/04/bernie-sanders-ends-his-2020-bid/>

<sup>236</sup> GIBSON, G. U.S. Representative Ocasio-Cortez raised \$1.2 million in second quarter. *Reuters*. 16. července 2019. Dostupné na: <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-fundraising-aoc-idUSKCN1UA2KR>

<sup>237</sup> Nález ÚS z 18. dubna 2023, Pl. ÚS 92/20

<sup>238</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 4/2019-53

představit, že by mohla začít pracovat i česká jurisprudence. To vše jsou podle mého názoru poznatky, které pro nás mohou být přínosem.

# Seznam zdrojů a použité literatury

## Monografie

ČERNÁ, S., ŠTENGLOVÁ, I., PELIKÁNOVÁ, I. a kol. *Právo obchodních korporací*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, str. 656.

HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.

KOSAŘ, D., ANTOŠ, M., KÜHN, Z., VYHNÁNEK, V. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 636.

KYSELA, J. KOKEŠ, M. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích (č. 424/1991 Sb.)*. Komentář.

## Odborné články v českých časopisech

ŘÍHA, M. *Právo křičet: K oprávnění státu zasahovat do volební soutěže v judikatuře soudů*. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, str. 885-894.

## Odborné články v cizojazyčných časopisech

AVIS, E., FERRAZ, C. FINAN, F., VĀRJAO, C. *Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Entry and Competition*. *National Bureau of Economic Research*. Červen 2017. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2984684](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2984684) nebo [https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan\\_Limits.pdf](https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Limits.pdf)

BURKE, T. F., "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law." *Constitutional Commentary*. 1997, Vol. 14, No. 27, str. 127-149. Dostupné na: <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2099&context=concomm>

FOURNAIES, A. *How Do Campaign Spending Limits Affect Elections? Evidence from the United Kingdom 1885–2019*. *American Political Science Review*. Květen 2021, Vol. 115, No. 2, str. 395-411. Dostupné na: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science->

review/article/abs/how-do-campaign-spending-limits-affect-elections-evidence-from-the-united-kingdom-18852019/F9C22FCE32E56164969D1E01347D28D6

GAUGHAN, A. J. The Forty-Year War on Money in Politics: Watergate, FECA and the Future of Campaign. *Ohio State Law Journal*. 2017, Vol. 77, No. 4, str. 791-825. Dostupné na: [https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79605/OSLJ\\_V77N4\\_0791.pdf](https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79605/OSLJ_V77N4_0791.pdf)

HASEN, R. L. Citizens United and the Illusion of Coherence. *Michigan Law Review*. 2011, Vol. 109, No. 4, str. 581-624. Dostupné na: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1166&context=mlr>

HESSEN, R. A New Concept of Corporations: A Contractual and Private Property Model. *Hasting Law Journal*. 1979, Vol. 30, No. 5, str. 1327-1350. Dostupné na: <https://core.ac.uk/download/pdf/230139898.pdf>

HEMMINGER, L. Consequences of Attacking a Major Solution to Dark Money in Politics. *Maryland Law Review*. Vol. 81, No. 3, str. 1007-1049. Dostupné na: <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3934&context=mlr>

ISSACHAROFF, S. Market Intermediaries in the Post-Buckley World. *New York Law Review*. Vol. 89, No. 105, str. 105-111. Dostupné na: <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/11/Issacharoff-NYU-L-Rev-Online-89-105.pdf>

ISSACHAROFF, S. On Political Corruption. *Harvard Law Review*. 19. srpen 2010, Vol. 124, No. 10-54, str. 118-142. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1661967](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1661967)

LAU, T. Citizens United Explained. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 12. prosince 2019. Dostupné online: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/citizens-united-explained>

MILLIGAN, K., REKKAS, M. Campaign spending limits, incumbent spending, and election outcomes. *Canadian Journal of Economics, Canadian Economics Association*. 2008, Vol. 41, No. 4, str. 1351-1374. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/25478328> nebo <https://www.sfu.ca/~mrekkas/campaign-finance2.6.pdf>

NEUBORNE, B. Buckley's Analytical Flaws. *Journal of Law and Policy*. 1997, Vol. 6, No. 1, str. 111-121. Dostupné na: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1417&context=jlp>



NEUBORNE, B., DORF, M. C. First Amendment Freedom of Speech and Religion- October 2009 Term. *Touro Law Review*. 2011, Vol. 27/, No.1, str. 63-83. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3713229](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3713229)

NELSON J. The Supply and Demand of Campaign Finance Reform. *Columbia Law Review*. 2000, Vol. 100, No. 2, str. 524-557. Dostupné na: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/clr100&div=26&id=&page=>

POTTER, T., JOWERS, K. L. The Frequently Mischaracterized Impact of the Courts on the FEC and Campaign Finance Law. *Catholic Univeristy Law Review*. 2002, Vol. 51, No. 3, str. 839-874. Dostupné na: <https://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1323&context=lawreview>

RAY, L. K. The Road to Bush v. Gore: The History of the Supreme Court's Use of the Per Curiam Opinion. *Nebraska Law Review*. 2000, Vol. 79, No. 3, str. 517-576. Dostupné na: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1411&context=nlr>

SCOFIELD. G. W. Bellotti – Corporations' Freedom of Speech. *Lousiana Law Review*. 1979, Vol. 39, No. 4, str. 1225-1239. Dostupné na: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4446&context=lalrev>

STONE, G. R. Citizens United and Conservative Judicial Activism. *University of Illinois Law Review*. 2012. str. 485-500. Dostupné na: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2954&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2954&context=journal_articles)

STRATMANN, T. APARICIO, F. J. Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter? Červen 2001. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=274470](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=274470)

STRINE, L. E., WALTER, N. Originalist or Original: The Difficulties of Reconciling Citizens United with Corporate Law History, *Notre Dama Law review*, 2016, Vol. 91, No. 3, str. 877-934. Dostupné na: <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4640&context=ndlr>

SULLIVAN, K. M., Two Concepts of Freedom of Speech. *Harvard Law Review*. 2010, Vol. 124, No. 1, str. 143-177. Dostupné na: <https://harvardlawreview.org/print/vol-124/two-concepts-of-freedom-of-speech/>

WRIGHT, R. G. Hard look at exacting scrutiny. *UMKC Law Review*. 2016, Vol. 85, No. 1 str. 207-232. Dostupné na: <https://core.ac.uk/download/pdf/334499295.pdf>

SCHULTZ, D. Revisiting Buckley v. Valeo: Eviscerating the Line between Candidate Contributions and Independent Expenditures, *14 J.L. & Pol.* 33. 1998. Dostupné na: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jlp14&div=9&id=&page=>

YARMISH, D. M. The Constitutional Basis for a Ban on Soft Money. *Fordham Law review.* 1998, Vol. 67, No. 3, str. 1257-1289. Dostupné na: <https://core.ac.uk/download/pdf/144224044.pdf>

## **Cizojazyčné příspěvky na webových stránkách**

2000 Presidential Race First In Modern History Where Political Parties Spend More On TV Ads Than Candidates In: *Brennan Center for Justice* [online]. 12. prosinec 2004. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/2000-presidential-race-first-modern-history-where-political-parties-spend>

EVERS-HILLSTROM, K. Pro-Biden super PAC funds \$100 million ad campaign with ‘dark money’. In: *Open Secrets* [online]. 23. října 2020. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2020/10/pro-biden-super-pac-darkmon/>

EVERS-HILLSTROM, K. Senate Democrats raised record cash, but much went to losing candidate. In: *Open Secrets* [online]. 4. listopad 2020. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2020/11/senate-democrats-raised-much-went-to-losing-candidates/>

FOWLER, G. WEINER D. "Small Donor Matching in the 'For the People Act'" In: *Brennan Center for Justice* [online]. 20. září 2019. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/small-donor-for-the-people-act>

HASAN, I., MONNAY, T. Bernie Sanders’ small-dollar fueled campaign comes to an end. In: *Open Secrets* [online]. 8. dubna 2020. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2020/04/bernie-sanders-ends-his-2020-bid/>

HORNCastle, W. The 2020 election was the most expensive in history, but campaign spending does not always lead to success. In: *LSE Blog* [online]. 27. listopadu 2020. Dostupné na: <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2020/11/27/the-2020-election-was-the-most-expensive-in-history-but-campaign-spending-does-not-always-lead-to-success/>

KOERTH, M. How Money Affects Elections. In: *FiveThirtyEight* [online]. 10. září 2018. Dostupné na: <https://fivethirtyeight.com/features/money-and-elections-a-complicated-love-story/>

MAYERSOHN, Andrew. Campaign Spending Habits: „Democrats v. Republicans“. In: *Open Secrets* [online]. 22. říjen 2013. Dostupné na: <https://www.opensecrets.org/news/2013/10/campaign-spending-habits-democrats-v-republicans/>

NOTI, A. et al. Why the FEC Is Ineffective? In: *Campaign Legal Center* [online]. 8. srpen 2022. Dostupné na: <https://campaignlegal.org/update/why-fec-ineffective>

TORRES-SPELLISCY, C. Justices Should Think of Quarter Pounders in Latest Money in Politics Case. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 24. září 2013. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/justices-should-think-quarter-pounders-latest-money-politics-case>

TORRES-SPELLISCY, C. The I.T.T. Affair and Why Public Financing Matters for Political Conventions. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 19. března 2014. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/itt-affair-and-why-public-financing-matters-political-conventions>

VALDEWALKER, I. 10 Years of Super PACs Show Courts Were Wrong on Corruption Risks. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 25. března 2020. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/10-years-super-pacs-show-courts-were-wrong-corruption-risks>

VALDEWALKER, I., Since Citizens United, a Decade of Super PACs. In: *Brennan Center for Justice* [online]. 14. leden 2020. Dostupné na: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/citizens-united-decade-super-pacs>

## **České novinové články**

KOUTNÍK, O. Hraje Babiš podle pravidel? Jeho kniha přitáhla pozornost úřadu. *Seznam Zprávy*. 27. srpna 2021. Dostupné na: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/urad-proklepne-babisovu-knihu-stala-miliony-na-volebnim-uctu-zatim-neni-173244>

MACHOVÁ, M. Anonymní miliony pro Středulu. Dárce nezveřejníme, reaguje spolek. *Seznam Zprávy*. 12. leden 2023. Dostupné na: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/volby-prezidentske-spolek-poslal-stredulovi-na-kampan-miliony-odkud-je-vzal-taji-223142>

PROCHÁZKOVÁ, A. Přímá volba zvýšila apetit prezidenta po moci. *Respekt*. 27. srpen 2017. Dostupné na: <https://www.respekt.cz/politika/primou-volbou-se-zvysil-apetit-prezidenta-po-moci>

VAVERKOVÁ, K. Cizinci mohou vést v Česku kampaň, jak chtějí. Regulovat je nelze. *Echo24.cz*. 22. leden 2018. Dostupné na: <https://echo24.cz/a/SvXB5/cizinci-mohou-vest-v-cesku-kampan-jak-chteji-regulovat-je-nelze>

## **Cizojazyčné novinové články**

ABRAMS, F., NEUBORNE B. Debating ‘Citizens United’. *The Nation*. 13. leden 2011. Dostupné na: <https://www.thenation.com/article/archive/debating-citizens-united/>

ABRAMSON, J., van Natta, D. A Top Clinton Donor Says Money Didn't Buy Approval on Satellites. *The New York Times*. 24. května 1998. Dostupné na: <https://www.nytimes.com/1998/05/24/us/a-top-clinton-donor-says-money-didn-t-buy-approval-on-satellites.html>

ALTMAN, Alex. Supreme Court Skeptical of Laws Against Lying. *Time*. 16. červen, 2014. Dostupné na: <https://time.com/2882267/supreme-court-sba-list/>

BALCERZAK, A. Study: Most Americans want to kill ‘Citizens United’ with constitutional amendment. *The Center for Public Integrity*. 10. květen 2018. Dostupné na: <https://publicintegrity.org/politics/study-most-americans-want-to-kill-citizens-united-with-constitutional-amendment/>

FELDMAN, J. Justice Antonin Scalia Explains His Legal Philosophy In Wide-Ranging Interview With Piers Morgan. *Mediaite*. 18. červenec 2012. Dostupné na: <https://www.mediaite.com/tv/justice-antonin-scalia-explains-his-legal-philosophy-in-wide-ranging-interview-with-piers-morgan/>

GIBSON, G. U.S. Representative Ocasio-Cortez raised \$1.2 million in second quarter. *Reuters*. 16. července 2019. Dostupné na: <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-fundraising-aoc-idUSKCN1UA2KR>

GOLD, M. The Washington Post: It's bold, but legal: How campaigns and their super PAC backers work together. *Washington Post*. 6. července 2015. Dostupné na: [https://www.washingtonpost.com/politics/here-are-the-secret-ways-super-pacs-and-campaigns-can-work-together/2015/07/06/bda78210-1539-11e5-89f3-61410da94eb1\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/here-are-the-secret-ways-super-pacs-and-campaigns-can-work-together/2015/07/06/bda78210-1539-11e5-89f3-61410da94eb1_story.html)

KELLER, A. FEC Adjusts Contribution Limits for Inflation. *Roll Call*. 3. února 2003. Dostupné na: <https://rollcall.com/2005/02/03/fec-adjusts-contribution-limits-for-inflation/>

KIELY, K. Public campaign funding is so broken that candidates turned down \$292 million in free money. *Washington Post*. 9. února 2016. Dostupné na: <https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/02/09/public-campaign-funding-is-so-broken-that-candidates-turned-down-292-million-in-free-money/>

MINTZ, J. Texan Aired 'Clean Air' Ad. *Washington Post*. 4. březen 2000. Dostupné na <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPcap/2000-03/04/006r-030400-idx.html>

PEREZ-PENA, R. Air of Mystery Clouds a Pitch. *The New York Times*. 3. březen 2020. Dostupné na: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/politics/camp/030300wh-gop-ad.html>

ROSENBAUM, D. An Explanation: How Money That Financed Watergate Was Raised and Distributed. *The New York Times*. 17. května 1974. Dostupné na: <https://www.nytimes.com/1974/05/17/archives/an-explanation-how-money-that-financed-watergate-was-raised-and.html>

SACHS, A. The Worst Supreme Court Decisions Since 1960. *Time*. 5. říjen 2015. Dostupné na: <https://time.com/4056051/worst-supreme-court-decisions/>

SCHERER, M., REBALA, P., WILSON, C. The Incredible Rise in Campaign Spending. *Time*. 23. října 2014. Dostupné na: <https://time.com/3534117/the-incredible-rise-in-campaign-spending/>

SHINKLE, J. Soft Money Is Back — And Both Parties Are Cashing In. *Politico*. 4. srpen 2017. Dostupné na: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/08/04/soft-money-is-backand-both-parties-are-cashing-in-215456/>

What's the Most Important Supreme Court Case No One's Ever Heard Of? *Atlantic*. Květen 2013. Dostupné na: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/05/the-big-question/309290/>

Staff of Watergate Links Milk Prices to Nixon Aid. *The New York Times*, 1. červen 1974. Dostupné na: <https://www.nytimes.com/1974/06/01/archives/staff-of-watergate-links-milk-prices-to-nixon-aid-written-by.html>

## Videa

Rozhovor s Antoninem Scaliou vedený Piersem Morganem pro CNN z 19. července 2012. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=y00qFp8kE6M>

Rozhovor s M. Greenwoodem vedený Saagarem Enjetim a Krystal Ball v pořadu Rising na kanále The Hill z 21. října 2019 na platformě YouTube. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=G50r35YhIW0&t=139s>

Rozhovor profesora Lessiga vedený Ezrou Kleinem pro médium Vox z 30. června 2014. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=UnOn60YtcGo&t=2s>

Rozhovor s Antoninem Scaliou vedený Brianem Lambem pro televizní stanici C-SPAN z 29. července 2012. Dostupné na: <https://www.c-span.org/video/?c4769400/justice-scalia-citizens-united-1st-amendment>

## Webové stránky

International IDEA, 41. ARE THERE LIMITS ON THE AMOUNT A CANDIDATE CAN SPEND? [www.idea.int](http://www.idea.int) [online]. © 2023 International IDEA [cit. 5. 2. 2023]. Dostupné na: 41. Are there limits on the amount a candidate can spend? | International IDEA

## Jiné

BENEŠOVÁ, Z. Financování americké prezidentské volební kampaně. Praha, 2010. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd. Vedoucí práce: Doc. PhDr. Miloš Calda. Dostupné na: [https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/27864/BPTX\\_2008\\_2\\_11230\\_0\\_17679\\_0\\_85487.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/27864/BPTX_2008_2_11230_0_17679_0_85487.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

GERACI, V.W. Campaign Finance Reform, Connecticut Network. Dostupné na: [https://ctn.com/civics/campaign\\_finance/Support%20Materials/CTN%20CFR%20Timeline.pdf](https://ctn.com/civics/campaign_finance/Support%20Materials/CTN%20CFR%20Timeline.pdf)geraci

HASEN, R. L. The Untold Drafting History of Buckley V. Valeo. 1. červenec 2022. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=320828](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320828)

RAJA, R., HOFFMAN, A. Who Benefits from Soft Money Contributions? Červenec 2000. Dostupné na: [https://escholarship.org/content/qt39g968rk/qt39g968rk\\_noSplash\\_3522125db490bcf2d8b11b79b9842ea8.pdf](https://escholarship.org/content/qt39g968rk/qt39g968rk_noSplash_3522125db490bcf2d8b11b79b9842ea8.pdf)

ŠILHÁN, P. Kontrola financování volební kampaně v České republice. Brno, 2019. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D. Dostupné na: <https://is.muni.cz/th/aovfj/#panelhtml>

## **Rozhodnutí Nejvyššího soudu a jiných amerických soudů**

Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819)

Louisville, Cincinnati & Charleston R. Co. v. Letson, 43 U.S. 497 (1844)

Marshall v. Baltimore & Ohio Railroad Company, 57 U.S. 314 (1853)

Santa Clara County v. Southern Pacific Railroad Company, 118 U.S. 394 (1886)

NAACP v. Button, 371 U.S. 415 (1963)

Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976)

First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978)

Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc., 479 U.S. 238 (1986)

Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652 (1990)

Nixon v. Shrink Missouri Government PAC, 528 U.S. 377 (2000)

McConnell v. Federal Election Commission, 540 U.S. 93 (2003)

Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc., 551 U.S. 449 (2007)

Davis v. Federal Election Commission, 554 U.S. 724 (2008)

Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010)

Specknow.org v. FEC, No. 08-5223 (D.C. Cir. 2010)

Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett, 564 U.S. 721 (2011)

McCutcheon v. Federal Election Commission, 572 U.S. 185 (2014)

Susan B. Anthony List v. Driehaus, 573 U.S. 149 (2014)

Americans for Prosperity Foundation v. Bonta, 141 S.Ct. 2373 (2021)

## **Rozhodnutí českých soudů**

Nález Ústavního soudu z 12. prosince 2017, Pl. ÚS 11/17

Nález ÚS z 18. dubna 2023, Pl. ÚS 92/20

Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 4/2019-53

## **Poradní stanoviska americké Federální volební komise**

Poradní stanovisko Federální volební komise 1975-23. („the SunPAC opinion“)

Dostupné na: <https://www.fec.gov/files/legal/aos/66709.pdf>

Poradní stanovisko Federální volební komise 1978-10 z roku 1978. Dostupné na:

<https://www.fec.gov/data/legal/advisory-opinions/1978-10/>

Poradní stanovisko Federální volební komise 1995-25 z roku 1995. Dostupné na:

<https://www.fec.gov/files/legal/aos/1995-25/1995-25.pdf>

## **Právní předpisy**

Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR

Zákon č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky

Zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích



# Abstrakt

## Financování volebních kampaní v judikatuře Nejvyššího soudu USA

Diplomová práce se zabývá vývojem judikatury Nejvyššího soudu USA k financování volebních kampaní. Zvláštní pozornost přitom věnuje otázce ústavnosti výdajových a příspěvkových finančních limitů. Jejím hlavním cílem je důkladné zmapování této judikatury za účelem analýzy toho, jakým způsobem funguje tamní regulace financování volebních kampaní, jež je značně odlišná od těch, které najdeme nejen v Česku, ale i v Evropě. Autor se přitom zaměřuje především na poskytnutí vhledu do více recentní části americké judikatury, která systém regulace významně rozvolnila, a to zejména ohledně finanční účasti právnických osob na volebních kampaních.

Autor práci rozděluje na čtyři části. Přičemž v první části čtenáře seznamuje se základními instituty a koncepty, které se k americkému právu financování volebních kampaní vztahují a ty následně porovnává s jejich českými protějšky, aby usnadnil pochopení následujících tří částí, které se již věnují samotné judikatuře. Zvláště se pak věnuje různorodým pojetím korupce. Tato část se přitom věnuje i otázkám v rovině de lege ferenda, tj. efektivitě finančních limitů uvalených na kandidáty a jejich dopadům na kompetitivnost voleb a hodnotovým východiskům, které k jejich zavedení, resp. proti nim vedou a jak se projevují i na samotném Nejvyšším soudě.

Druhá část poskytuje detailní rozbor slavného rozsudku Buckley v. Valeo ze 70. let minulého století, který zrušil výdajové limity jako protiústavní, a to včetně disentů jednotlivých soudců. Autor dále v této části vypichuje problematické momenty tohoto rozhodnutí a napříč celou prací kritizuje některé, dle jeho názoru chybné, předpoklady, na nichž tento precedent stojí, přičemž jako příklady uvádí i některé reálné případy z americké politiky.

Třetí stěžejní část se potom věnuje otázce postavení právnických osob ve financování amerických volebních kampaní a tomu, jaký vývoj předcházel rozhodnutí Citizens United z roku 2010, v němž Nejvyšší soud USA zrušil doposud platná finanční omezení těchto osob. Konkrétně se autor věnuje rozhodnutím ve věcech First National Bank of Boston v. Bellotti (1978), FEC v. Massachusetts Citizens for Life (1986), Austin v. Michigan Chamber of Commerce (1990), McConnell v. FEC (2003), FEC v. Wisconsin Right to Life (2007) a SpeechNow.org v. FEC (2010). Tato část se rovněž věnuje i pro Ameriku specifické problematice tzv. tematických reklam. Zvláštní prostor přitom autor věnuje rozboru zmíněného

rozsudku Citizens United, přičemž klade důraz zejména na kritiku problematických aspektů tohoto rozsudku, které jej činí značně kontroverzním. Následující samostatná podkapitola je zasvěcena i praktickým důsledkům, které tento rozsudek měl pro svět amerických volebních kampaní, což se týká především vzniku tzv. super PACů, jež umožnily, aby do těchto kampaní značně netransparentním způsobem proudilo takřka neomezené množství peněz.

Závěrečná čtvrtá část je následně zaměřena na rozbor americkému fenoménu *soft money*, které umožňovaly od konce minulého století masivní obcházení zdejších federálních příspěvkových limitů. Autor popisuje problémy s korupcí, kterou tento jev pomohl rozšířit do nejvyšších pater americké politiky a jeho následné potlačení přijetím zákona BCRA z roku 2003. Dále popisuje jeho následný návrat v odlišné formě v návaznosti na rozsudek McCutcheon z roku 2014, který zrušil tzv. agregátní příspěvkové limity.

Autor dochází k závěru, že Spojené státy jsou důkazem, že systém regulace financování volebních kampaní nemůže fungovat efektivně, pokud v něm absentují zmíněné výdajové finanční limity. Zdůrazňuje význam, který pro celý systém mají a rovněž podtrhuje důležitost regulace výdajů třetích osob, neboť bez nich lze ostatní finanční limity snadno obcházet. Přínos práce vidí rovněž v tom, že na americkém systému lze demonstrovat, jak zásadní roli mohou hrát ve financování volebních kampaní peníze obchodní korporací. Za inspirativní pro Českou republiku lze podle autora rovněž považovat některé zde zformulované koncepty, které mohou být přeneseny i do tuzemské diskuze.

**Klíčová slova: [Americans for Prosperity Foundation v. Bonta, BCRA, Buckley v. Valeo, Citizens United v. FEC, electioneering communications express advocacy, finanční limity, financování volebních kampaní, FEC v. Massachusetts Citizens for Life, FEC v. Wisconsin Right to Life, McConnell v. FEC, McCutcheon v. FEC, First National Bank of Boston v. Bellotti, korporace, příspěvkové limity, volby, volební kampaň, výdajové limity, Nejvyšší soud USA, USA, právnické osoby, soft money, super PAC, SpeechNow.org v. FEC, tematické reklamy, volby, volební kampaň]**

# Abstract

## United States Supreme Court case law on campaign finance

The diploma thesis deals with the development of US Supreme Court case law on the issue of electoral campaign finance while paying special attention to the question of the constitutionality of expenditure and contribution limits. Its main goal is to provide a comprehensive analysis of these cases to demonstrate how regulation of campaign finance works there, which is considerably different from systems found not only in the Czech Republic but also in Europe. At the same time, the author focuses primarily on providing insight into the more recent part of American case law, which has significantly loosened the whole regulatory system, especially regarding the financial participation of legal entities in electoral campaigns.

The author divides the work into four parts. In the first part, the reader is introduced to the basic institutes and concepts that relate to the American campaign finance law and then compares them with their Czech counterparts in order to facilitate the understanding of the following three parts, which already cover the concrete cases. In particular, it analyzes various concepts of corruption. This part also deals with *de lege ferenda* issues, i.e., the effectiveness of the financial limits imposed on candidates that run for office, their impact on the competitiveness of elections, and the value-based approaches that lead to their adoption, respectively, against them, and how these approaches manifest themselves among the members of the US Supreme Court.

The second part provides a detailed analysis of the famous *Buckley v. Valeo* ruling from the 1970s, which struck down expenditure limits as unconstitutional, with the dissents of individual judges included. In this part, the author points out the problematic segments of this decision and criticizes some of the, in his opinion, erroneous assumptions on which this precedent is based, while demonstrating them with examples from real American politics.

The third and most important part is then devoted to the question of the role of legal entities in the system of American campaign finance and the developments that preceded the *Citizens United* ruling in 2010, in which the US Supreme Court struck down all the financial restrictions on these entities. Specifically, the decisions addressed here are *First National Bank of Boston v. Bellotti* (1978), *FEC v. Massachusetts Citizens for Life* (1986), *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* (1990), *McConnell v. FEC* (2003), *FEC v. Wisconsin Right to Life* (2007), and *SpeechNow.org v. FEC* (2010). This part also deals with the specifically American

issue of so-called "issue ads". Then the author grants a special space to the analysis of the Citizens United decision while emphasizing and criticizing the problematic aspects of this ruling, which make it highly controversial. The following separate sub-chapter describes the practical consequences that this decision had for the world of American electoral campaigns, which primarily concern so-called "super PACs", which enable the flow of almost unlimited amounts of money into these campaigns and do it in a highly non-transparent way.

The final fourth part is then focused on the analysis of the American phenomenon of *soft money*, which has made it possible to massively circumvent the federal contribution limits since the end of the last century. The author describes the problems with corruption that this phenomenon helped spread to the highest levels of American politics and its subsequent suppression with the adoption of the so-called BCRA Act by the US Congress in 2003. He also describes the latter return of its phenomenon in a different form after the ruling *McCutcheon v. FEC* from 2014, which abolished aggregate contribution limits and enabled national parties to continue in similar practices.

The author concludes that the United States is an example of how campaign finance regulations cannot work effectively if the aforementioned spending limits are absent. The thesis emphasizes the importance this type of limit has for the whole system of regulation and underlines the significance of the limits on campaign expenditures made by third persons, because, without them, other financial limits can be easily circumvented. The author also sees the contribution of this thesis in the fact that the provided description of the American system can be used to demonstrate the role that corporate money can have in campaign finance, and he thinks that some of the concepts formulated in American jurisprudence can be inspiring even for the Czech Republic and can also be transferred to domestic discussion.

**Key words: [Americans for Prosperity Foundation v. Bonta, BCRA, Buckley v. Valeo, Citizens United v. FEC, campaign finance, electioneering communications, elections, express advocacy, financial limits, FEC v. Massachusetts Citizens for Life, FEC v. Wisconsin Right to Life, First National Bank of Boston v. Bellotti, issue ads, legal entity, McConnell v. FEC, McCutcheon v. FEC, contribution limits, volby, volební kampaň, expenditure limits, Nejvyšší soud USA, USA, právnické osoby, soft money, SpeechNow.org v. FEC, super PAC]**

